O processo de urbanização no Brasil

CSABA DEÁK
SUELI RAMOS SCHIFFER
(ORGANIZADORES)

FUPAM
edusp

6

Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil

FLÁVIO VILLAÇA

A história do planejamento urbano no Brasil está sendo objeto de atenção por parte de vários pesquisadores e só pode ser fruto de trabalho coletivo e de várias pesquisas. Assim, em muitos sentidos, este texto é apenas uma contribuição para esse trabalho coletivo: não só por ser um trabalho individual mas também por privilegiar as experiências paulistana e carioca. Apesar dessas limitações, acreditamos que o material empírico coligido foi suficiente para avançar no sentido da formulação de algumas hipóteses explicativas daquela história, visando superar o simples relato de fatos.

Este texto tem, portanto, uma preocupação teórica. Enquanto investigação histórica, seu objetivo último é compreender o presente, no caso o planejamento urbano no Brasil das décadas recentes, principalmente sua natureza, seu verdadeiro papel, sua sobrevivência e suas transformações. Em suma, sua produção e sua reprodução.

O Estado brasileiro tem atuado sobre as cidades, enquanto organismos físicos, de várias maneiras: tem instalado redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos; tem construído avenidas, parques e casas populares; tem

regulamentado a delimitação de zonas urbanas, a abertura de loteamentos e a construção de edifícios pela iniciativa privada; tem oferecido ou regulado a oferta de transporte urbano etc.

Talvez não tenha havido ação estatal que tenha afetado mais o espaço urbano de nossas cidades grandes e médias, nos anos 70 e 80, do que a ação do governo federal nos campos do saneamento, transportes e habitação. Pergunta-se então: essa ação real do Estado brasileiro sobre o urbano insere-se no âmbito do que tem sido recentemente chamado no Brasil de planejamento urbano? Nesta obra a resposta é negativa, pois o objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi – e nem podia ser – a organização do espaço intra-urbano. O conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente. Nesse sentido, pode-se dizer, por exemplo, que o Serfhau pretendeu (sem conseguir) estimular o planejamento urbano no Brasil, pois quis estimular os planos individuais de cada cidade.

Sua atuação insere-se, se não na prática (já que a maioria dos planos não saiu do papel), pelo menos nas idéias referentes a planejamento urbano. O mesmo, entretanto, não pode ser dito com relação ao Plano Nacional de Saneamento (Planasa) ou à atuação do BNH. Embora tenham tido enorme impacto sobre o espaço das cidades brasileiras, as ações do Planasa e do BNH não tinham esse objetivo. Não tinham por objetivo a organização do espaço urbano e não foram formuladas e/ou aplicadas para cada cidade individualmente. Tais ações – embora tenham afetado o espaço de nossas cidades – não são enquadradas aqui no âmbito do que chamamos de planejamento urbano.

Já a Lei Federal 6766/79, que regula loteamentos, é mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei especificamente espacial. Seu objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é uma lei típica de planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade. Não organizará necessariamente o conjunto do espaço urbano, por exemplo, se a prefeitura não tiver e/ou não fornecer ao loteador as necessárias diretrizes que assegurariam essa organização. Entretanto, como veremos mais adiante, não adotaremos nenhum conjunto de critérios para a delimitação rígida de objetos de estudo, mas sim

critérios flexíveis que indiquem as características "mais típicas" ou "menos típicas" de um objeto que pode ser até ideal. Nesse sentido, caracteriza-se um conceito pelo seu núcleo (mais típico x menos típico; mais próximo x menos próximo), e não pela descrição de seus limites ou de seu perímetro. Com base nesse critério, concluímos então que a Lei Federal 6.766/79 se insere mais no conceito de planejamento urbano do que o Planasa, sem concluir que um se insere e o outro não.

Resumindo e concluindo, este texto não inclui as ações e discursos do Estado sobre a rede urbana, sobre a estrutura urbana das regiões ou sobre o processo de urbanização. Nosso objeto se limita àquelas ações e discursos do Estado que incluam no mínimo a organização do espaço urbano ou àquilo que é redundantemente chamado de espaço intra-urbano, uma vez que o conceito de planejamento urbano atualmente dominante no Brasil não abrange toda ação do Estado sobre o urbano e sobre o processo de urbanização.

O objeto

Sendo este um trabalho de história, cabe caracterizar o ponto de partida do percurso histórico. Esse ponto é nosso objeto de estudo, ou seja, o planejamento urbano atual, tal como se apresenta à nossa observação. Não se trata de definir o que nós particularmente chamamos de planejamento urbano, nem de criar uma definição nova para esse conceito. Trata-se de um trabalho de *descrição* de um objeto observado. Acima, já começamos a montar a descrição desse objeto ao afirmarmos que aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado planejamento urbano (e que nas décadas de 30 e 40 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano.

Uma séria dificuldade que se apresenta para a construção da história do planejamento urbano no Brasil é que nele, comumente, discurso e prática se mesclam de tal forma que é difícil separá-los. É comum entre nós, por exemplo, considerar como sendo política pública urbana o *discurso* do Estado acerca de sua ação sobre o urbano. Assim, alguns se referem ao *discurso* do Serfhau sobre planejamento urbano como a *política pública* do governo fe-

deral no campo do planejamento urbano. Mesmo nos casos do BNH ou do Planasa, há que se considerar com cuidado a diferença entre o discurso e a ação real do Estado, cujos objetivos, aliás, freqüentemente são ocultos.

Outra dificuldade decorre das várias formas possíveis de planejamento urbano, zoneamento, planos setoriais, planos diretores, projeto de cidades novas etc.

Prossigamos na delimitação do objeto de estudo. Trata-se agora de distinguir *plano* de *projeto*. Aqui também, tal como fizemos anteriormente, caracterizaremos o objeto de estudo pela definição de seu núcleo, daquilo que lhe é típico, e não pela definição de limites rígidos.

Uma determinada prática e/ou discurso do Estado sobre o espaço urbano estará tão mais próxima do conceito de plano (portanto mais afastada da idéia de projeto) quanto mais forte e simultaneamente estiverem presentes os seguintes componentes ou características:

- Abrangência de todo o espaço urbano e apenas desse espaço e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos (a organização e equipamento desse espaço), mas não necessariamente no tocante ao diagnóstico feito para fundamentar a intervenção.
- Continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações.
- Interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população.
- Papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais.

Com base nesses critérios é possível – mas não vamos fazê-lo aqui – construir uma tabela com esses componentes, atribuindo-se pesos a cada um deles e com base nestes separar o que seria plano (ou discurso sobre plano) daquilo que seria projeto (ou discurso sobre projeto). A escolha do limite para tal separação é, evidentemente, arbitrária e corresponde a uma convenção.

Para realizar tal separação, sugerimos a seguinte listagem, que, em seu conjunto, constitui o campo que chamaremos de planejamento urbano *lato sensu:*

- O PDDI de São Paulo de 1971.
- O plano de Brasília.
- Plano de Saneamento da Grande São Paulo.
- Zoneamento em vigor no município do Recife.

- Plano de transportes para Fortaleza.
- Plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro.
- Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte.
- Plano de Agache para o Rio de Janeiro.
- Plano do Metrô de São Paulo de 1968.
- Plano de Saturnino de Brito para Santos.
- Plano diretor de 1992 para o Rio de Janeiro.
- Plano de avenidas de Prestes Maia (1930) para São Paulo.
- Plano Bouvard para o Vale do Anhangabaú em São Paulo.
- Plano da Companhia Cantareira e Esgotos para abastecimento de água da cidade de São Paulo (1881).

Usando os componentes ou características acima enunciados foram identificadas as seguintes cinco correntes – ou tipos particulares constitutivos do planejamento urbano *lato sensu*, que incluem tanto os discursos como as práticas. Da listagem acima foram eliminados apenas os planos de infra-estrutura urbana, que foram considerados projetos.

- Planejamento urbano *stricto sensu*, ou seja, a corrente que teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores.
- O zoneamento.
- O planejamento de cidades novas.
- O chamado "urbanismo sanitarista".

A história que se pretende investigar neste texto refere-se apenas ao primeiro dos planejamentos acima indicados.

Cada uma dessas correntes tem suas especificidades. Embora todas se relacionem entre si – afinal todas se referem a práticas e discursos ligados a ações de responsabilidade do Estado sobre o espaço intra-urbano em cidades brasileiras –, elas têm suas histórias próprias. Só entendendo minimamente cada uma dessas histórias será possível, num segundo momento, construir, através de sua união, a história do planejamento urbano (*lato sensu*) no Brasil.

Constitui importante questão metodológica saber qual procedimento está menos sujeito a riscos: se partir do geral para o particular (ou simplesmente ignorar esses particulares e estudar apenas o planejamento urbano *lato sensu*

como um todo, sem decompô-lo em suas correntes constitutivas) ou, ao contrário, estudar minimamente a história de cada uma dessas correntes e só depois fundi-las na história do planejamento *lato sensu*. A nosso ver é tão grande a diferença entre aquelas várias correntes (por maiores que sejam suas semelhanças) que é impossível estudar a história do planejamento urbano *lato sensu* sem antes ter estudado cada uma de suas formas constitutivas. Com efeito, só assim é possível fazer a história como deve ser feita, ou seja, indo do presente para o passado e só depois de assim definir o percurso real da história fazê-lo do passado para o presente. Começar do passado e prosseguir em direção ao presente significaria sempre escolher arbitrariamente o *início* do processo e admitir, erroneamente, que a partir desse início o percurso histórico só poderia ter sido aquele que efetivamente ocorreu. No entanto, a partir de um ponto inicial a história poderia ter seguido vários percursos, diferentes daquele que realmente ocorreu.

Outra questão metodológica tão importante quanto difícil é a de fazer-se a história de um objeto que se altera ao longo do tempo. Como fazer a história do planejamento urbano (de agora em diante será sempre *stricto sensu* a não ser que se diga o contrário) se planejamento urbano só existe no Brasil a partir mais ou menos da década de 1950? Se for mantido o conceito atual (partindo-se então da década de 1950), não estaríamos fazendo história, pois a história consiste precisamente no estudo das *mudanças*. Se delimitarmos um período com base em um critério de imutabilidade, não estaremos fazendo história, pois impusemos a condição de não haver mudança. A grande questão que se coloca ao se fazer a história do planejamento urbano é precisamente esta: o que deu origem ao plano diretor e ao tipo de planejamento urbano (na verdade discurso) hegemônico hoje no Brasil? O que, ao se transformar (ao mudar), deu origem a esse planejamento? Assim, não só se inicia o estudo da história do presente para o passado (para só depois partir do passado para o presente) mas também se caracteriza o objeto de estudo no passado. Só assim se resolve a difícil questão de estudar a história de uma prática e de um discurso que, tal como existem hoje, não existiam no passado.

O planejamento urbano stricto sensu

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso, exceção feita ao zoneamento, que aqui é considerado outra corrente.

O zoneamento

Entende-se por zoneamento a legislação urbanística que varia no espaço urbano. No Brasil, o zoneamento tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século passado. O projeto apresentado à Câmara do Rio de Janeiro em 1866 por José Pereira Rego (Benchimol, 1992, p. 131) era sem dúvida de zoneamento, mas foi arquivado. Contudo, em junho de 1878 a "[...] Câmara deliberou não conceder mais licença para a construção ou reconstrução de cortiços no centro do Rio de Janeiro [...]", embora nunca tenha sido capaz de executar essa determinação (Benchimol, 1992, p. 133). No final do século passado, eram freqüentes as leis que proibiam cortiços ou vilas operárias apenas em algumas partes da cidade, mas não em outras (Villaça, 1986, p. 41; Queiroz Ribeiro & Pechman, 1983, p. 61). Tais dispositivos já representavam os rudimentos de um zoneamento. Este tem uma história bastante destacada da dos planos diretores, inclusive com muito menos influência estrangeira – se é que esta tenha existido –, como mostra o projeto de 1866 acima mencionado. Assim, um plano de zoneamento não é aqui considerado plano diretor, embora todo plano diretor – no discurso convencional – deva incluir um plano de zoneamento (o que na verdade quase nunca ocorreu) e embora não seja raro chamar-se um plano de zoneamento de "plano diretor".

O zoneamento – ao contrário do planejamento urbano *stricto sensu* – surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica, sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro. Recorde-se que no final do século XIX, quando se inicia no Brasil, o zoneamento mal ensaiava os primeiros passos na Alemanha e nos Estados Unidos. O que se inicia no Brasil corresponde (e continuará correspondendo) a interesses e soluções específicos das elites brasileiras. Mesmo recentemente, na maioria dos planos diretores brasileiros o zoneamento aparece apenas como princípios vagos e não-operacionais. Ao contrário, as leis específicas de zoneamento, separadas dos planos diretores são operacionais, aprovadas nas Câmaras Municipais e executadas (evidentemente com os percalços típicos da execução de tantas leis no Brasil).

A história do zoneamento é totalmente distinta da história do planejamento urbano *stricto sensu*, e até hoje predomina o zoneamento separado do plano diretor (embora no discurso, se afirme que o zoneamento é parte integrante de um plano diretor)[1]. Esta é a razão pela qual o zoneamento é a prática de planejamento urbano *lato sensu* mais difundida no Brasil. Nos seus quase cem anos de existência entre nós, quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda.

3) *O projeto e construção de cidades novas.*

Pode-se considerar como início dessa prática a inauguração de Belo Horizonte no dia 12 de dezembro de 1897. Esse projeto reflete a absorção, pelos nossos engenheiros, do urbanismo monumental e embelezador de origem barroca, manifestado nos projetos de Versalhes, no de Washington e na Paris de Haussmann. Belo Horizonte – ao contrário dos planos diretores e do zonea-

1. Esta constatação foi feita em nossa disciplina Planejamento Urbano e Ideologia que há dez anos ministramos do curso de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e na qual foram analisados pelos alunos dezenas de planos diretores das mais diversas cidades brasileiras, de Diadema a Recife, de Cuiabá a Belém, de Campo Grande a Vitória ou Rio de Janeiro. Para São Paulo, a separação entre o zoneamento e os planos diretores pode ser vista em Sarah Feldman, 1996, *São Paulo 1947-1972: Planejamento e Zoneamento*, tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

mento – não é obra de um governo municipal e não é nem pretende ser atividade contínua de tal governo. Afasta-se portanto do plano típico e tem algumas das características de projeto.

O planejamento de cidades novas foi e continua sendo muito disseminado no Brasil, com os casos de Goiânia, Volta Redonda, Londrina, Maringá e inúmeras cidades do Norte paranaense. Brasília e várias cidades na Amazônia (Palmas, TO; Barcarena, PA etc.).

4) *O urbanismo sanitarista*

Esta é a mais restrita de todas as correntes, pois praticamente se extingue por volta da década de 1930. Tem entretanto sua importância pelos trabalhos significativos que realizou, dentre os quais se destaca a cidade de Santos, SP. Resume-se praticamente na obra de Saturnino de Brito.

Ainda faltam algumas considerações para que se conclua a caracterização do campo do planejamento urbano *stricto sensu*, que é nosso objeto de estudo.

Em seu livro *A Cultura das Cidades*, Lewis Munford (1961, p. 61) apresenta um item intitulado "Princípios de Planejamento das Cidades Medievais". A palavra *planejamento* não tem aí nada em comum com a acepção que estamos adotando, pois não se refere nem à ação nem ao discurso do Estado sobre o espaço urbano. Na verdade o que Munford trata nesse item é da *forma* da cidade medieval, especialmente o traçado de suas ruas, supostamente "desordenado", e debate a questão de saber se o retângulo, no espaço urbano, seria ou não uma criação do Renascimento. Essa questão, tal como o projeto de cidades novas, nada tem a ver com o planejamento que surge no século XIX e que é objeto desta análise. É diferente, entretanto, quando o mesmo autor, naquele mesmo item, se refere à Comissão de Planejamento Urbano de Nova York, de 1811, que definiu o traçado ortogonal das ruas da cidade – de Manhattan – que permanece até hoje. Trata-se aqui claramente de uma ação planejada do Estado sobre o espaço urbano.

O planejamento urbano e os planos diretores não devem ser identificados com os planos de cidades novas. Estes existem há séculos, enquanto o planejamento urbano (no *stricto sensu* que convencionamos atribuir a essa expressão) tem algo como um século e meio no máximo.

Por outro lado, e ao contrário de outras análises, planejamento urbano não é aqui considerado sinônimo de teorias ou pensamentos sobre o "urbano", nem das várias "formulações da questão urbana" e muito menos sobre a ação *não-planejada* do Estado sobre o "urbano". Parece-nos evidente que só podem ser consideradas da esfera do "planejamento urbano" apenas aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano. Assim, não são objeto desta análise as ações sem plano, embora o sejam os planos sem ação.

É preciso atentar para uma possibilidade de confusão quando surge a palavra *urbanismo*. Esta pode ter três sentidos. O primeiro corresponde ao conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade: corresponde, em inglês, ao *city planning*, ao francês *urbanisme* e ao português *urbanismo*, no sentido antigo. Esse sentido existe no Brasil desde seu aparecimento na França, no início deste século. O segundo corresponde a um estilo de vida (Wirth, 1973, publicado em 1938), sendo designado, em inglês, por *urbanism*; finalmente o terceiro refere-se ao conjunto das ciências – e supostas ciências – que estudam o urbano; este último sentido só passou a ser utilizado no Brasil em décadas recentes.

Neste aspecto é preciso cuidado para não identificar o urbanismo enquanto mero discurso, conjunto de ciências e supostas ciências (ideologia) com políticas urbanas. Estas devem referir-se às reais ações e às propostas conseqüentes de ação do Estado sobre o urbano. Inserem-se no campo da política. Aquele, como retórica, insere-se no campo da ideologia. As políticas públicas urbanas, enquanto real ação do Estado sobre nossas cidades, são ainda de difícil estudo, pois permanecem predominantemente ignoradas, uma vez que poucos são os levantamentos sobre tais ações; note-se aliás que elas envolvem os três níveis de governo. Devem abordar principalmente as políticas de saneamento e meio ambiente, transportes e habitação. Quanto ao *urbanismo* enquanto discurso, enquanto ciências, estilo de vida ou ideologia, estes são mais visíveis, estão nos livros e nos artigos de revistas e – no Brasil – nos "planos diretores". Como veremos adiante, não se deve considerar que, no Brasil, os planos diretores correspondam à políticas públicas municipais.

Como vimos, o zoneamento fica fora desta história, por mais estranho que isso possa parecer, pois trata-se sem dúvida de uma forma (*stricto sensu*) de

planejamento urbano *lato sensu*, aliás das mais freqüentes. Isso porque o zoneamento tem uma história própria, com determinações diferentes das dos planos diretores, embora no discurso convencional das últimas décadas seja considerado parte indispensável de tal plano. Na verdade, pouco antes dos anos 90 teve início uma tendência no sentido de se fundir realmente (e não apenas no discurso) o zoneamento aos planos diretores.

O método

Como deve ser sempre estudada a história, parte-se do presente para o passado e não o contrário. Parte-se do planejamento urbano tal como tem sido apresentado pelo discurso dominante contemporâneo, sua concepção mais convencional, e procura-se entender o seu processo de constituição, suas determinações. Não são aceitos sem crítica – embora se parta deles – os conceitos de plano diretor e planejamento urbano tal como são apresentados pelo discurso convencional, ou seja, através de suas *características* ou *propriedades* (que veremos logo adiante). Estas são entendidas como a aparência a partir da qual se procura chegar aos planos e ao planejamento urbano como realidade concreta.

Para percorrer essa marcha à ré na história, procurou-se identificar os antecessores do "plano diretor" convencional atual como que percorrendo um rio em direção a sua nascente. O fio condutor desse percurso foi constituído, de um lado, pela idéia de "plano" e, de outro, pelas de "global", "geral", "integral" ou de "conjunto". Essas idéias foram identificadas como sendo não só fundamentais como também invariantes no discurso convencional, dando-se-lhe unidade. Por isso foram selecionadas como fio condutor do percurso histórico em direção ao passado. A partir da palavra *plano* foi escolhida a expressão *planejamento urbano* para designar essa forma específica de ação – ou de discurso – do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto.

No percurso histórico de volta, a partir do ponto identificado como de origem da nossa história, foram detectadas diversas formas históricas de planejamento urbano, ou melhor, de tipos particulares de discurso e/ou ação do Estado sobre o espaço urbano, ora indicando um produto, ora um processo.

O quadro teórico

A tese deste texto é que somente entendida, enquanto ideologia, é possível compreender a produção e principalmente a reprodução no Brasil, nos últimos 50 anos, do planejamento urbano, cristalizado na figura do plano diretor. Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratagemas dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação.

Portanto, pelo menos a partir das décadas de 1940 e 1950, a *política* pouco ou nada tem a oferecer para a compreensão daquele tipo específico de planejamento urbano. A esfera política é indispensável para a compreensão do zoneamento, dos planos nacionais de desenvolvimento, dos planos setoriais, estaduais ou nacionais, de saneamento ou energia e da ação não-planejada do Estado sobre o espaço urbano, mas não para a compreensão do plano diretor em suas várias formas históricas.

Nossa história, como será mostrado mais adiante, começa em 1875. De lá até hoje ela pode ser dividida em três grandes períodos. O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década. Esses períodos serão subdivididos em subperíodos.

1930 • O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos. O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados "problemas urbanos". Finalmente o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo.

Mais adiante falaremos desses períodos. No momento vamos destacar o segundo, porquê ele sobrevive nas concepções ainda dominantes de planejamento urbano *stricto sensu*. Por isso, e pelo fato de estar sendo aqui sugerido o seu declínio e o início de uma nova etapa, sua compreensão suscita mais

interesse e polêmica. Esse período representa o presente. O primeiro período representa o passado e o terceiro o futuro.

Desde a década de 1930, vem-se desenvolvendo no Brasil uma visão do mundo urbano segundo a qual os problemas que crescentemente se manifestam nas cidades são causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento –, e que um planejamento "integrado" ou "de conjunto", segundo técnicas e métodos bem-definidos, seria indispensável para solucioná-los. Essa é a essência da ideologia do planejamento que ainda perdura. Há décadas nossas classes dominantes vêm desenvolvendo interpretações sobre as origens dos problemas sociais que se manifestam agudamente em nossas cidades – especialmente os de habitação, transportes, saneamento e meio ambiente –, bem como sobre o papel do planejamento urbano na solução desses problemas. Tais idéias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los. Com isso a dominação é facilitada.

Entende-se a ideologia como o conjunto de idéias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a. Segundo Chauí (1981, p. 87), "a ideologia nasce para fazer com que os homens creiam que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (a Natureza, os deuses ou Deus, a Razão ou a Ciência, a Sociedade, o Estado) que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam". No caso do planejamento urbano, os destaques são para a razão, a ciência e o Estado.

A ideologia precisa ser analisada historicamente em termos de filosofia da *praxis*[2] como superestrutura (Gramsci, 1983, p. 376), pois "enquanto não

2. "The term 'philosophy of praxis', best known today in connection with Gramsci's *Prison Notebooks*, in which it is used partly for its own sake and partly as a euphemism to deceive the censor, was introduced into Italy by Antonio Labriola [...]" (Gramsci, 1983, p. xxi). "O marxismo era, na terminologia de Gramsci, 'a filosofia da práxis'" (Joll, 1979, p. 20). Para Gramsci, ideologia é o oposto de filosofia da práxis (Gramsci, p. 376). Ele identificava várias concepções de ideologia, uma das quais era seu sentido "mais alto". É essa concepção que adotamos "[...] a conception of the world that is implicitly manifest in art, in law, in economic activity and in all manifestations of individual and collective life. This problem is that of preserving the ideological unity of the entire social bloc, which that ideology serves to cement and to unify" (Gramsci, p. 328). Esse papel da ideologia na coesão social está intimamente associado aos conceitos de hegemonia, classe dirigente e classe dominante. Há vários conceitos de ideologia. Apoiamo-nos principalmente em Gramsci (especialmente "Alguns Temas da Questão Meridional") e

houver um conhecimento da história real, enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento, a ideologia se manterá" (Chauí, 1981, p. 87).

Pretende-se assim investigar como uma determinada ideologia se constitui enquanto realidade buscando suas determinações, entendendo-se

o conceito de determinação não como sinônimo de conjunto de propriedades ou de características, mas como os resultados que constituem uma realidade no processo pelo qual

Chauí. Achamos central a idéia de que é preciso entender como e por que a ideologia dominante se constitui e qual seu papel na história (a dominação). Não basta constatar a correlação entre o mundo social e as idéias, como faz a "sociologia do conhecimento" e mesmo Mannheim em *Ideologia e Utopia*. Também não basta classificar e descrever as idéias como faz Plamenatz. É preciso inserir a ideologia na história, desvendar seu papel na história. Como dirá Lukács (1989, p. 63) sobre a "falsa consciência" a que se refere Engels em carta a Mehring: "[...] o método dialético não nos permite ficar por uma simples constatação da 'falsidade' dessa consciência por uma oposição rígida do verdadeiro e do falso. Exige, pelo contrário, que essa "falsa consciência" seja estudada concretamente como momento da totalidade histórica a que pertence: como etapa do processo histórico em que desempenha o seu papel". Por outro lado, o conceito amplo ("mais alto") de ideologia não se choca necessariamente com conceitos mais restritos, significando "corpo de idéias" como ideologias totalitárias, ideologias políticas, ideologia liberal etc. Estes têm, no entanto, um poder explicativo muito restrito. Cabe aqui um comentário a respeito de uma afirmação de Marx e Engels, a nosso ver equivocadamente criticada por Althusser (s. d., p. 72). Esse autor critica aqueles por considerarem a ideologia "pura ilusão, puro sonho, isto é, nada", como os autores anteriores a Freud consideravam o sonho, isto é, "o imaginário vazio, e nulo, 'construído' arbitrariamente, ao acaso, com resíduos da única realidade cheia e positiva, a do dia". A "falsa consciência" a que se refere Engels em sua carta a Mehring. Nesse sentido não teria história, por ser autônoma, desvinculada da realidade social. No entanto, Marx e Engels não só deixam claros os vínculos da ideologia com a realidade social como dizem que as ideologias (a moral, a religião, a metafísica) "perdem toda a *aparência* (grifo nosso) de autonomia. Não tem história, não tem movimento" (s. d., p. 26). O que estamos tentando fazer neste texto é precisamente descobrir as determinações históricas do planejamento urbano enquanto ideologia. Finalmente cabe destacar a concepção de formação da consciência de classe como momento cambiante de constante aproximação da totalidade histórica. Segundo Frederico (1979, 28), por esse critério Lukács "pode julgar certas formas de consciência como sendo mais próximas de uma percepção da totalidade ('consciência verdadeira') e outras mais distantes, mas presas à ideologia da classe dominante ('falsa consciência'). Falsa e verdadeira consciência não são 'tipos ideais', mas momentos integrantes e necessários do processo de formação da consciência de classe operária". Quanto aos conceitos de classe dirigente e hegemonia, assim se manifestou Gramsci: "The supremacy of a social group manifests itself in two ways, as 'domination' and as intelectual and moral 'leadership' [...] A social group can, and indeed must, already exercise leadership before wining governmental power (this indeed is one of the principal conditions for the wining of such power); it subsequently becomes dominant when it exercises power, but even if it holds it firmly in its grasp, it must continue to 'lead' as well". O grau de liderança de uma classe flutua ao longo da história, havendo diferentes níveis de liderança., quer ela esteja no poder ou não. Há também lideranças apenas sobre alguns "estratos sociais" ou sobre classes. Ainda aqui, ver "Alguns Temas da Questão Meridional".

ela é produzida. Ou seja, enquanto o conceito de *propriedades* ou de *características* pressupõe o objeto como dado e acabado, o conceito de determinação pressupõe uma realidade como um processo temporal [Chauí, 1981, p. 47, grifo nosso].

Interessa-nos o planejamento urbano e a oposição entre, de um lado, suas *propriedades* ou *características* e, de outro, suas determinações.

A ideologia sofre contínuas transformações e metamorfoses, que são adaptações para enfrentar novas situações ou, mais freqüentemente, o agravamento de tendências; com isso ela assegura a sobrevivência da hegemonia da classe dominante. Isso é particularmente verdade no caso de um país como o Brasil, onde, dadas as violentas disparidade sociais, econômicas e de poder político, a tendência de declínio da hegemonia da classe dominante é constante e exige, para sua manutenção, contínuas reformulações da ideologia.

O espaço, como disse Lefebvre, tem sido um campo fundamental para a sobrevivência do capitalismo (Soja, 1980, p. 214). Assim sendo, não é surpresa que uma categoria excepcionalmente importante de espaço – o urbano – seja privilegiada na produção de ideologias. "Space is political and ideological. It is a product literally filled with ideologies" (Soja, 1980, p. 210). Isso é o que vem ocorrendo há muitas décadas no Brasil (e provavelmente em toda a América Latina), durante as quais o planejamento urbano tem sido usado como ideologia, inclusive através de contínuas transformações de sua aparência (nomes, formas, conteúdos).

O Iluminismo, como fruto do capitalismo, foi uma filosofia revolucionária enquanto foi utilizado para destruir o mundo medieval. Pregando o uso da razão para dirigir o progresso em todos os aspectos, colaborou para o fim da ordem feudal, enquanto esta representava a autoridade a ser destruída por um nascente e revolucionário modo de produção. Entretanto, na medida em que o capitalismo se impôs, muito do conhecimento que produziu transmudou-se em ideologia, com a razão se descolou da realidade social. Para nós, é de especial interesse o enorme respeito social atribuído pelas sociedades capitalistas àquilo que o capitalismo entende como conhecimento técnico e científico e de outro no desprezo com que nossa sociedade passou a tratar formas não "científicas" de ação sobre a realidade (acupuntura ou homeopatia, apenas para citar alguns exemplos). Como ideologia o Iluminismo dominou o modernismo e portanto

o planejamento urbano por ele produzido. A vinculação entre o Iluminismo e o modernismo é formulada por Harvey (1993, p. 23) nos seguintes termos:

> Embora o termo "moderno" tenha uma história bem mais antiga, o que Aberramos (1983, p. 9) chama de *projeto* de modernidade entrou em foco durante o século XVIII. Esse projeto equivalia a um extraordinário esforço intelectual dos pensadores iluministas "para desenvolver a ciência objetiva, a moralidade e a lei universais e a arte autônoma nos termos da própria *lógica interna* destas" [grifo nosso] [...] O desenvolvimento de formas racionais de organização social e de modos racionais de pensamento prometia a libertação das irracionalidades do mito, da religião, da superstição, liberação do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana [...].

Escritores como Condorcet, prossegue Harvey, citando Habermas, estavam possuídos "da extravagante expectativa de que as artes e as ciências iriam promover não somente o controle das forças naturais como também a compreensão do mundo e do eu, o progresso moral, a justiça das instituições e até a felicidade dos seres humanos" (Harvey, 1993, p. 23). Veremos, por exemplo, que idéias como a de "plano diretor" ou "planejamento urbano" têm-se mantido e difundido com base em sua "lógica interna" e como adotam um discurso que propõe "formas racionais de organização social" (como a da Cidade-jardim ou a Cidade Satélite pregadas por Agache no Rio). Mais adiante Harvey nos ajuda a entender a sobrevivência, até nossos dias, daquilo que é a questão central deste texto, ou seja, a ideologia da supremacia da razão, base da tecnocracia e do planejamento urbano atual. Diz ele que

> parece que o modernismo, depois de 1848, era em larga medida um fenômeno urbano, tendo existido num relacionamento inquieto, mas complexo, com a experiência do crescimento urbano explosivo [...] da forte migração para os centros urbanos, da industrialização, da mecanização, da reorganização maciça dos ambientes construídos e de movimentos urbanos de base política [...] A crescente necessidade de enfrentar os problemas psicológicos, sociológicos, técnicos, organizacionais e políticos da urbanização maciça, foi um dos canteiros em que floresceram os movimentos modernistas. O modernismo era uma "arte das cidades" e evidentemente encontrava "seu habitat natural nas cidades" [Harvey, 1993, p. 33].

É então compreensível que as cidades, foco do mundo novo que surgia, tenham sido privilegiadas pela ideologia dominante.

Todo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiaids, ou pela *Carta de Atenas*, que veio nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos "problemas urbanos"[3].

O "plano diretor" se difunde no Brasil a partir da década de 1940, mas foi substituído por outros nomes a partir da década de 1960. No final da década de 1980 esse nome foi ressuscitado pela Constituição Federal, porém o conteúdo que esse vocábulo designa se alterou, como parte de suas muitas transmutações. Essa forma histórica foi, e ainda é, caracterizada por esse nome e pelo conteúdo (características ou propriedades) que ele designa, a seguir sumariado.

Embora questionada por algumas minorias a partir do início dos anos de 1990, a forma tradicional de plano diretor foi tão fortemente difundida e absorvida por nossa sociedade que sobrevive ainda, embalsamada em muitos meios, como universidades, órgãos municipais e metropolitanos de planejamento, meios imobiliários e em órgãos de classe ligados à engenharia e à arquitetura.

Pontos de partida

Em alguns casos, os pontos de partida de nosso raciocínio são premissas, noutros, indagações a serem esclarecidas. Comecemos por uma premissa, o conceito-chave de "plano diretor", que caiu um pouco no ostracismo entre as décadas de 1960 a 1980, mas que posteriormente ressurgiu. Definido por suas *propriedades* ou *características*, o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os "problemas urbanos" e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que in-

3. Para uma análise das origens européias (mais particularmente alemãs) do urbanismo (entendido tanto como ciência do urbano como ação do Estado sobre o espaço urbano), ver: Luís de Pinedo Quinto Jr., *Revisão das Origens do Urbanismo Moderno*, Brasília, UnB, 1988 (dissertação de mestrado).

tegram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões.

Nas décadas de 1960 e 1970 passou a ser freqüente a expressão "planejamento local integrado". Segundo Rezende (1982, p. 31), a definição acima caracterizaria um "plano diretor típico". Segundo ela, o "[...] plano diretor está vinculado ao planejamento racional ou compreensivo e, portanto, pressupõe um conhecimento completo do objeto de estudo e uma implementação perfeita por parte dos órgãos executantes do plano". Numa região metropolitana, o plano diretor pretenderia, no dizer do Plano de Desenvolvimento Metropolitano da região metropolitana de Porto Alegre elaborado em 1973, "[...] partindo dos problemas básicos identificados, oferecer as bases para um conceito estratégico que leve a uma condução integrada do desenvolvimento econômico e social da Região e para a melhoria de suas condições de vida" (Brasil, 1973, vol. III, p. 4).

Os conceitos de planejamento ou plano diretor não existiam no Brasil nem no século passado nem no início deste. O Plano Agache, do Rio de Janeiro, datado de 1930, é, no nosso conhecimento, o primeiro plano a apresentar a expressão *plano diretor*[4]. Da mesma forma as expressões *urbanismo* e *plano urbanístico* não existiam no século passado. Cabe, então, entender também o processo de constituição dessas formas históricas .

Quanto às indagações, a primeira é, talvez, quase uma unanimidade e não pode por isso ser ignorada. Por que os planos diretores no Brasil não são respeitados? Trata-se de questão tão fundamental que é possível afirmar que nenhuma história do planejamento urbano no Brasil será satisfatória se não procurar jogar alguma luz sobre ela. Propostas afoitas de explicação não faltam: ou seriam os maus políticos, ou o atraso de nossas administrações municipais, ou a falta de continuidade das obras de uma administração para outra, ou ainda a falta de políticas urbanas por parte do governo federal. Não partiremos

4. O Plano Agache foi impresso em Paris. Não tivemos acesso ao original francês para saber qual a expressão nessa língua que teria sido traduzida por *plano diretor*. Pode ter sido *plan d'aménagement*, ou *plan régulateur* e, pouco provavelmente, *plan directeur*. Pode também ter sido *master plan*, pois Agache usou algumas expressões do inglês (incompreensivelmente desnecessárias) e que foram mantidas nessa língua na tradução para o português, como por exemplo *sewage* ou *zoning*.

de nenhuma dessas hipóteses, pois elas, ao contrário, deverão ser nosso ponto de chegada, não de partida. Essas colocações não são explicações, mas exatamente aquilo que deve ser explicado.

Vejamos outras indagações como ponto de partida. Se as dezenas – até centenas – de planos diretores que passaram a ser elaboradas no Brasil a partir da década de 1960, em sua esmagadora maioria, não atingiram os objetivos que se propuseram, como entender que significativos setores de nossa sociedade – a começar pela imprensa – continuem a exigi-los a ponto de sua obrigatoriedade ter sido incluída na Constituição do país?

Por que, passados seis anos da promulgação daquela Carta, a maioria de nossas cidades com mais de vinte mil habitantes continua sem plano diretor e sua elaboração não tem sido – a não ser transitória, eventual e pontualmente – objeto de pressão por parte de nossos políticos e grandes organizações sociais? Em sua edição de 13 fev. 1989, a *Folha de S. Paulo* tinha a seguinte manchete: "Plano Diretor não é Prioridade para Prefeituras Paulistas". Poder-se-ia tentar entender esses aparentes paradoxos aventando-se a hipótese de que, por ser a atividade-meio, os planos diretores não seriam reclamados pela população. Nesse caso, quem sentiria necessidade deles seriam os governantes, não o povo. Entretanto, como aceitar essa hipótese se os próprios prefeitos não se empenham em fazer planos diretores e se, quando eventualmente os fazem, não os usam?

Mais uma indagação: se os antigos planos de "embelezamento urbano" do final do século passado e até mesmo os grandes planos das décadas de 1930 e 1940, que presidiram as remodelações dos centros do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Porto Alegre ou do Recife, se esse tipo de plano era executado, por que foi abandonado? Vários desses planos, aliás, foram executados por diferentes administrações .

Depois de décadas de planos diretores, a maioria dos quais não passava de volumosos – e freqüentemente corretos – diagnósticos técnicos, de autoria de "equipes multidisciplinares", cabe perguntar: qual o real papel desses diagnósticos técnicos? Que papel tem o discurso que prega que o prévio conhecimento técnico da cidade – social, econômico, urbanístico, histórico, geográfico etc. – é indispensável para a correta ação do Estado sobre ela? Mais recentemente esses diagnósticos foram abandonados. Por quê?

O planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial. É aceitável a tese de que nesse período pretendeu-se legitimar pela técnica a ação do Estado, já que havia sido suprimida a legitimação popular. Essa tese, entretanto, tem validade distinta para, de um lado, os planos setoriais e regionais e nacionais e, de outro, para os planos urbanos. No caso dos primeiros, eles eram utilizados para justificar obras ou decisões que *eram* executadas. Freqüentemente esses planos exprimiam obras políticas ou ações que correspondiam às reais intenções dos governantes. Eles eram executados ou havia um esforço real pára que o fossem. Nesse caso incluem-se os "estudos de viabilidade técnico-econômica" feitos para metrôs, ponte Rio-Niterói, Aeroporto do Galeão e outras grande obras, além dos planos nacionais, como o Plano de Metas de Juscelino ou os de energia ou saneamento, como o Planasa, implantado pela ditadura. No caso do planejamento urbano não. Eles não são assumidos pelos governantes. Ao contrário do que às vezes se alega, não foram sequer utilizados para justificar financiamentos, mesmo porque, sem a aprovação das câmaras municipais, não tinham valor legal. Nem mesmo os recursos dos projetos CURA (Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada) dependeram de plano diretor aprovado pelas câmaras, embora dependessem de algum estudo do tipo "viabilidade". Finalmente, os planos diretores também não foram utilizados para legitimar obras ou ações concretas das prefeituras, já que os prefeitos não os assumiam.

Esse quadro se torna mais intrigante quando se atenta para o descompasso existente entre, de um lado, a inconseqüência e mesmo inutilidade da maioria dos planos elaborados por décadas e décadas e, por outro, o enorme desenvolvimento que o planejamento "teórico" (ideológico na verdade) vem experimentando no Brasil, abrigado em faculdades de arquitetura, órgãos de planejamento urbano ou metropolitano e dezenas de governos municipais, estaduais e federais.

O domínio do discurso na esfera do planejamento urbano nos leva ainda e inexoravelmente a outra pergunta: o planejamento urbano e os planos diretores elaborados no Brasil nas últimas décadas devem ser analisados no âmbito da política ou da ideologia? Essa indagação tem redobrada importância diante de análises que, ao pretenderem investigar "políticas públicas" e ação concreta do Estado, investigam planos que não passam de discurso. Nesse sen-

tido, não é raro por exemplo, no Brasil, denominar-se "prática de planejamento" ou "aperfeiçoamento do planejamento" a pura redação de relatórios, a pura redação ou reformulação livresca de planos que mal saem das quatro paredes de uma secretaria de planejamento e nunca chegaram sequer a ser debatidos (e muito menos aprovados) nos legislativos municipais ou estaduais (no caso de planos metropolitanos) e nunca foram efetivamente assumidos por qualquer executivo ou qualquer partido político.

Para essas questões deve-se atentar também em quando se pretende fazer comparações entre o planejamento urbano na Europa ou Estados Unidos e o planejamento urbano no Brasil. Lá, ao contrário daqui, ele corresponde, em parte, à ação concreta do Estado. Nesse sentido é oportuna uma rápida análise da radical afirmação de Gottdiener (1985, p. 18) de que "[...] urban planning in *every* society is a façade for power". A ênfase na palavra *every* é, no mínimo, audaciosa. Entretanto, acreditamos que ele está correto, embora essa fachada seja totalmente diferente, de um lado, no Brasil nas últimas décadas, na democracia ou na ditadura e, de outro, nas democracias européias ou norte-americanas. Nestas últimas, o planejamento legitima ações concretas do Estado, pois nelas há correspondência entre ambos. Aqui não; sendo apenas discurso, o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la. O que há de comum é apenas que, em ambos os casos, o que está por detrás da fachada do planejamento é o poder, a dominação. Entre eles, a grande diferença está nos níveis de hegemonia, aceitação e credibilidade desse "poder".

Por fim, cabe abordar historicamente as já mencionadas mudanças na nomenclatura, nas formas, nos conteúdos e nas metodologias dos planos. Em primeiro lugar cai em desuso a expressão *plano de melhoramentos e embelezamento* e entra em cena a expressão *urbanismo*. Depois esta cai em desuso, sendo substituída por *planejamento urbano* e *plano diretor*. Depois por *plano urbanístico* depois por *plano local integrado* e finalmente volta-se a *plano diretor*. Em segundo lugar, os conteúdo e metodologias de elaboração dos planos sofrem alterações radicais. De enormes volumes com centenas de páginas, recheados de mapas, pesquisas e estatísticas elaborados por equipes multidisciplinares e abordando enorme leque de problemas, transformam-se em meros projetos de lei, às vezes contendo apenas declarações de princípios,

políticas ou diretrizes gerais, às vezes até sem mapas, ou com poucos mapas. Um simples projeto de lei publicado no *Diário Oficial*.

Os planos de melhoramentos e embelezamento

A expressão *embelezamento urbano* sintetizou, no Brasil, o planejamento de origem renascentista que nos chegou principalmente através da França, enfatizando a beleza monumental e que teve grande penetração em todo o mundo (Madri, Barcelona, Buenos Aires, São Petersburgo, Budapeste), inclusive nos Estados Unidos. Desse país nos veio não só o eloqüente exemplo de Washington (planejada em 1793) como também o movimento conhecido como City Beautiful. Este nasceu com o projeto do arquiteto Daniel Burnham para Chicago, por ocasião da Feira Mundial de 1893. Em Chicago ficou a mais forte marca americana desse movimento, mas em algumas cidades do país ele se manifestou principalmente através de inúmeros projetos de "centros cívicos" construídos na primeiras décadas deste século. Esse tipo de planejamento foi altamente ideológico, pois foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalistas, quando eram revolucionários. É muito significativo que seu mais esplendoroso exemplo seja dado pela capital da primeira nação do mundo que nasce capitalista. A cidade de Washington surgiu no mesmo ano em que Luís XVI foi decapitado[5].

Entre nós, até a década de 1940, a expressão mais freqüente quando se tratava de administração municipal era *embelezamento urbano*. Era essa a proposta que nossa classe dominante tinha para nossas cidades. A freqüência com que a expressão era utilizada não era discurso apenas; refletia ação concreta do Estado, embora com objetivos nem sempre condizentes com o discurso. Referindo-se às obras de remodelação do Rio de Janeiro, diz Benchimol (1992, p. 228):

5. Surpreendentemente, a mais notável obra brasileira do urbanismo embelezador não está no Rio de Janeiro, mas em São Paulo. Trata-se do monumental conjunto representado pelo Museu Paulista (ou do Ipiranga, projeto do arquiteto Tommaso G. Bezzi, concluído em 1890), seus jardins (projeto do belga Arsênio Puttermans, executado entre 1906 e 1909) e o monumento à Independência, construído em 1922 (Paiva, 1984, p. 7). A essas obras veio a se acrescentar a avenida Dom Pedro I, que oferece perspectiva àquele conjunto.

O termo "embelezar" tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa, mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas "estratégias". A *erradicação da população trabalhadora que residia na área central*: [...] a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao "desfrute" das camadas privilegiadas; razões políticas decorrentes de exigências específicas do Estado republicano em relação àquela cidade que era a sede do poder político nacional.

Do Rio ainda nos vem o testemunho de um leigo sobre o embelezamento. Em um número da revista *Careta*, de 1921, Lima Barreto criticava os autores das obras do aterro para a avenida Beira-mar, que a administração Carlos Sampaio executava para abrir espaço para a Exposição Internacional do Centenário da Independência. Revoltando-se contra o aterro do mar, afirmava Lima Barreto: "Tais homens porém, a pretexto de melhoramentos e embelezamentos [...] trataram de estrangulá-lo, de aterrá-lo com lama" (Resende, 1993, p. 53). O próprio plano de Agache chamava-se (ainda, apesar de ser de 1930) Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embelezamento.

Há também exemplos em São Paulo. Na década de 1870 o município de São Paulo ainda não tinha adquirido autonomia financeira e muitos dos grandes investimentos feitos na cidade eram custeados pelos cofres provinciais. "Durante a presidência de João Teodoro Xavier (1872-1875) na província de São Paulo, quase metade das receitas provinciais foram gastas em embelezamento da cidade – aliás durante muito tempo, um dos principais focos das inversões públicas a nível [*sic*] municipal" (Cogep, 1979, p. 16). O Ato n. 1 de 7 jan. 1899, que passou a denominar a Intendência de Obras de Secção de Obras, dava as seguintes atribuições a esse órgão: "Executar obras, dar afastamentos, fazer observar os planos, plantas ou padrões de embelezamento da cidade e povoados, arruamentos, caminhos, construções, jardinamento e arborização".

Foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro.

Esse nascimento se deu em 1875, ano em que foi produzido o primeiro documento de importância, no qual são utilizados os dois conceitos-chave anteriormente indicados: o de "plano" e o de "conjunto", "geral" ou "global"

associados ao espaço urbano; essas idéias aparecem na expressão *plano geral*. Ao contrário do que dizem Queiroz Ribeiro & Cardoso (1984, p. 81), aceitamos que o que se entendia por "geral" em 1875 era diferente do que se entendia por tal em 1950 ou 1960. Porém uma idéia de "geral" não só já aparece então como é reiterada em várias oportunidades, mostrando que algo de novo surgia. O importante é precisamente entender a mudança. Por quê a idéia de "geral" mudou? O documento mencionado é o primeiro relatório, apresentado a 12 de janeiro daquele ano, pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, criada em maio de 1874 pelo ministro do Império João Alfredo Corrêa de Oliveira, com a incumbência de

> [...] organizar um *plano geral* [grifo nosso] para o alargamento e retificação de várias ruas desta capital e para a abertura de novas praças e ruas com o fim de melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação entre seus diversos pontos, dando ao mesmo tempo mais beleza e harmonia às suas construções [...] Foi esse o primeiro *plano de conjunto* [grifo nosso] do Rio de Janeiro [Oliveira Reis, 1977, pp. 15-17].

É o "Plano dos Engenheiros" de que fala Benchimol (1992, pp. 140-146). Dessa Comissão fazia parte Pereira Passos, que mais tarde iria celebrizar-se como prefeito do Rio de Janeiro. Needell (1993, p. 53) afirma que em 1874 aquele ministro havia promovido "[...] Pereira Passos a engenheiro do Ministério do Império, solicitando-lhe que esboçasse um anteprojeto e formasse uma equipe de colaboradores que comporiam uma comissão encarregada de traçar o primeiro *plano abrangente* (grifo nosso) para a reforma do Rio". Esse mesmo autor se refere às propostas desse plano como "as propostas de Pereira Passos" e atribui seu fracasso à "crise de 1875" (Needell, 1993, p. 53). Na verdade esse plano foi apenas temporariamente abandonado, vítima, segundo outros, das contundentes críticas feitas pelo engenheiro e capitalista Luís Rafael Vieira Souto (Oliveira Reis, 1977, p. 15; Lamarão, 1991, p. 75). Um segundo plano e um segundo relatório[6] foram elaborados e entregues em maio de 1876; este entretanto continuou sendo alvo de críticas por parte de Vieira Souto, que mesmo sem pretender discutir o plano exaustivamente acusa a Comissão de

6. Sobre esse segundo relatório, ver Needell, 1993, p. 289, e Benchimol, 1992, p. 140.

plagiar suas idéias. Embora inicialmente abandonado (Lamarão, 1991, p. 77), esse plano foi fundamental na elaboração de planos subseqüentes.

Nas quase três décadas que se seguiram, os debates sobre os melhoramento da cidade do Rio de Janeiro destacaram a necessidade de remodelação de seu porto, a qual envolvia também aterros e obras de urbanização. Grandes projetos nesse sentido foram objeto de contratos de concessão a empresas privadas – como era comum até então –, mas pouco deles se concretizou. O plano de 1875 da Comissão de Melhoramentos, entretanto, não foi totalmente abandonado e por décadas serviu de subsídio a obras efetivamente executadas:

> Objeto de antigas controvérsias, o prolongamento do canal do Mangue, incorporado por Lauro Muller às obras do porto, figurou em todas as concessões anteriores, associado ao aterro do extenso mangue de São Diogo, previsto já no plano de melhoramentos de 1875 e parcialmente executado pela empresa [Empresa de Melhoramentos do Brasil] de Paulo de Frontin [Benchimol, 1992, p. 226].

Já então os interesses imobiliários estavam por detrás dos grandes projetos urbanos, os quais patrocinavam, discutiam, defendiam ou atacavam. Muito comentado, por exemplo, foi o projeto de um arquiteto italiano, Giuseppe Fogliani, que, em 1884, Pereira Passos, então presidente da Companhia de Carris de São Cristóvão, propôs a seus acionistas[7]. Tratava-se de uma nova avenida perpendicular à atual Rio Branco, ao longo do eixo da atual rua Se-

7. A execução de melhoramentos urbanos até final do século XIX era também (como a exploração dos transportes) objeto de concessões ao setor privado. Na época, entretanto, este começou a se desinteressar por esse tipo de investimento, a julgar pelo grande número de concessões não-concretizadas. Este é um assunto ainda a ser estudado em detalhe, pois, se de um lado é válida a hipótese de que o capital aos poucos transferiu para o Estado o ônus do custeio das condições gerais de produção (a urbanização inclusive), por outro lado é estranho que o capital tenha se desinteressado de uma maneira tão interessante (para ele) de se reproduzir pela especulação imobiliária. Sem dúvida ele se reproduz em qualquer das alternativas, mas, no caso das concessões, estas transferiam as desapropriações para o concessionário, o que, com a possibilidade de rearranjar os terrenos lindeiros, ficava numa posição bem mais vantajosa do que quando as desapropriações são feitas pelo Estado. Se as obras de urbanização deveriam ou não ser feitas e custeadas pelo Estado, tornou-se, na época, objeto de polêmica (Benchimol, 1992, p. 201), até que em 1903 todas elas foram revogadas por Rodrigues Alves (Benchimol, p. 213).
A sobrevivência do plano de 1875 e o desenvolvimento de uma estrutura administrativa municipal voltada para o planejamento (a Comissão de Melhoramentos) atestam o alto grau de maturidade que essa atividade já atingira na administração da cidade do Rio de Janeiro no último quartel do século XIX. Em 1893, na gestão de Barata Ribeiro, foi organizada a Comissão da Planta Cadastral (Oliveira Reis, 1977, p. 92), passando a cidade a contar com mais esse moderno instrumento permanente de planejamento.

nhor dos Passos, que ela incorporava e prolongava, indo da rua 1º de Março até o Campo de Santana (Benchimol, 1992, p. 198). O interesse desse projeto, entretanto, está, para nós, mais nas idéias do senador que o apadrinhou (que veremos adiante) do que no projeto propriamente dito, que aliás foi substituído pelo da avenida Central.

Naquelas três décadas o governo carioca começou a desenvolver e a manter uma significativa atividade planejadora. Os planos eram elaborados, debatidos, contestados, adiados, apoiados, recusados ou executados, revelando ser inegável que o planejamento (tal como concebido na época) já se havia tornado uma atividade rotineira e importante na administração urbana.

Já então a figura de Pereira Passos se destacava na administração pública brasileira. Por volta de 1870, discutia-se a questão da construção de um ramal da Estrada de Ferro Dom Pedro II para atender o porto do Rio de Janeiro. "Passos foi nomeado diretor da estrada de ferro em agosto de 1876, pouco tempo depois da entrega do segundo relatório da 'Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro' da qual fez parte" (Lamarão, 1991, p. 72). A íntima ligação entre a gestão das obras do porto e da cidade fez com que a Comissão fosse além de planejar "ruas e praças". Entre a rua de São Cristóvão e o mar, em espaço a ser aterrado, a Comissão projetou a instalação de uma zona comercial e industrial articulada ao projeto do cais.

Em 3 de janeiro de 1903, nomeado por Rodrigues Alves, toma posse, como prefeito do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos, já há décadas familiarizado com a administração municipal da capital da República.

Foi aproveitando o conhecimento e os planos que em todo esse tempo vinham sendo desenvolvidos na prefeitura que Pereira Passos preparou o seu plano. "As origens das reformas de Pereira Passos de 1903-1906 derivam diretamente dos projetos em estilo explicitamente parisiense do *Segundo Relatório* de 1875" (Needell, 1993, p. 288, nota 80). Na sua primeira mensagem dirigida à Intendência Municipal, disse ele: "Apenas encetei a gestão dos negócios municipais, tratei de organizar um plano de melhoramentos de viação urbana, completo bastante para melhorar realmente a nossa cidade, e modesto quanto necessário para ser levado a efeito [...]". De fato, prossegue aquele autor, "[...] tendo encontrado elementos para a elaboração do plano de Melhoramentos nos trabalhos da antiga Comissão da Carta Cadastral, o que fez

foi tratar de aproveitá-los [...]". O plano, elaborado sob a direção da cúpula da administração municipal, foi "[...] integralmente aceito pelo Prefeito que o transcreveu em sua mensagem de 1 de setembro de 1903 sob o título 'Embelezamento e Saneamento da Cidade'. *É realmente impressionante a coincidência, para não dizer exatidão, entre a obra efetivamente executada e o plano elaborado*" (grifo nosso) (Oliveira Reis, 1977, pp. 17-18).

Isso nunca mais viria a acontecer. Os planos de Agache e Prestes Maia, para Rio e São Paulo respectivamente, foram razoavelmente cumpridos na parte viária, mas não a esse ponto.

Assim, o ano de 1906 – ano de inauguração da avenida Central e do fim da gestão de Passos à frente da prefeitura do Rio de Janeiro – pode ser escolhido como aquele que marca o início do declínio dos planos de melhoramentos e embelezamentos, por vários motivos: os planos eram assumidos pela classe dominante (ou sua facção urbana) do país, que consubstanciavam sua proposta para a cidade, eram discutidos, atacados, apoiados e contestados e rejeitados, mas nunca ignorados. Esse período de declínio só terminará na década de 1940, mas antes disso, em 1930, como veremos, já tem início um novo período.

Assim, o primeiro período, de 1875 a 1930, pode ser dividido em dois subperíodos: de 1875 a 1906 (ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento) e de 1906 a 1930 (declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento).

O período 1875-1930 representou a época na qual a classe dominante brasileira tinha uma proposta urbana, que era apresentada com antecedência e debatida abertamente. Suas condições de hegemonia eram tais que lhe permitia fazê-lo. Manifestações dessa hegemonia foram, por exemplo, o *slogan* "O Rio civiliza-se", referindo-se às reformas de Passos, cunhado e difundido na época; ou a tranqüila franqueza com que um senador da época exprimia suas idéias sobre a remodelação urbana e sobre o lucro especulativo. Acima, mencionamos a idéia de uma avenida concebida pelo arquiteto italiano Giuseppe Fogliani e apoiada por Pereira Passos em 1884. "No Congresso o projeto de Fogliani foi apadrinhado pelo Senador Francisco Belisário Soares de Sousa, o companheiro de Passos em sua última viagem à Europa." (Benchimol, 1992, p. 196). Para defender a obra, esse senador publicou um opúsculo que, entre outras coisas, dizia o seguinte, evocando o exemplo de Bruxelas:

> Um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, foi todo comprado por uma poderosa companhia, arrasado, e no local construído um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro . Uma cidade da Europa [...] não suportaria no seu centro uma rua da Vala, do Senhor dos Passos, de São Jorge e [...] que sei eu mais [Benchimol, 1992, p. 197].

O plano de Pereira Passos representa o ápice desse período. A partir de então as condições de hegemonia das nossa classe dominante no trato do urbano serão cada vez mais difíceis. As transformações sofridas pelo planejamento urbano representarão formas de adaptação do discurso hegemônico à nova realidade urbana no sentido de sempre ter uma versão para explicar e justificar o fracasso da classe dominante na solução dos problemas que se agravavam nas cidades. Vejamos como esse discurso começa a mudar.

O relatório do prefeito paulistano Raymundo Duprat, referente ao biênio 1912-1913, apontava "[...] a impossibilidade de efetivação imediata do Plano Bouvard em sua totalidade [...]", mas insiste na necessidade de que se garanta sua realização futura. O prefeito, por meio da Comissão de Obras, declara que "[...] mais importante que a existência de monumentos e praças, deve-se dar à cidade uma disposição harmônica" (Cogep, 1979, p. 43). Essa manifestação de Duprat é importante, pois mostra o declínio dos melhoramentos e embelezamentos e o advento do Urbanismo e do Plano Diretor. Em primeiro lugar, note-se a menção feita à falta de recursos para executar um plano tipicamente embelezador como o de Bouvard (que dava destaque para o Vale do Anhangabaú). Isso indica mais uma mudança de prioridades na administração urbana do que realmente falta de recursos. Anuncia o período em que as obras de infra-estrutura começam a ofuscar a importância das obras de embelezamento. Em segundo lugar, trata-se talvez da primeira menção a planejamento de longo prazo feita por uma autoridade municipal brasileira. Finalmente, cabe destacar a oposição feita pelo prefeito entre, de um lado, monumentos e praças e, de outro, a "disposição harmônica" da cidade. A importância da eficiência começa a superar a da beleza.

Esse relatório marca o início de um novo discurso, que durante a segunda metade do século será pronunciado por lideranças políticas e sociais, usado não mais para justificar obras que eram executadas, mas para tentar ocultá-las, pelo menos evitando seu anúncio antecipado, e para tentar justificar a fal-

ta de propostas para a solução dos problemas que se agravavam em nossas cidades. Já são adiantadas nesse relatório as idéias que irão dominar o discurso urbano das décadas seguintes. Nele já se insinua o "caos urbano" e a falta de planejamento, especialmente a longo prazo. A missão da classe dominante já não é embelezar.

Da Cidade bela para a Cidade eficiente

O fim do plano embelezador deve provocar a seguinte indagação: por que as novas obras (de saneamento, transportes ou habitação) não substituíram as antigas obras de embelezamento e melhoramentos? Se as obras de agora passam a ser as de infra-estrutura, por que os planos não foram mantidos, substituindo-se apenas as obras de embelezamento pelas de infra-estrutura?

Em termos relativos, como porcentagem do orçamento municipal, as obras do Teatro Municipal de São Paulo, concluído em 1911, ou a remodelação do Vale do Anhangabaú foram certamente gigantescas para a cidade com apenas 350 mil habitantes. A abertura da avenida Central no Rio de Janeiro de 1904-1906 foi uma obra gigantesca para os padrões da época. Entretanto, em termos absolutos, em termos de massa de capital investido, seriam modestas a partir das décadas de 1960 ou 1970. As grandes obras de hoje são as de infra-estrutura e consomem centenas de milhões de dólares. É quase impossível fazer-se hoje uma obra de embelezamento gastando-se essa quantia, e mesmo que o fosse seria politicamente difícil.

As grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infra-estrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento.

Além disso, com o crescimento da riqueza do país, com a concentração e centralização crescentes do capital, há a necessidade de obras cada vez mais gigantescas, e as de embelezamento dificilmente teriam porte suficiente para consumir recursos vultuosos. Passa-se assim da "cidade bela" para a "cidade eficiente", da cidade do consumo para a cidade da produção. Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário estará sempre fortemente presente.

Essa passagem foi deixada clara num dos marcos pioneiros e universais do planejamento urbano, o monumental *Regional Survey of New York and Its Environs*, de 1927. Esse foi sem dúvida um dos modelos que nossos urbanistas começaram a admirar. Uma das novidades apresentadas por esse plano foi que seu patrocinador sentiu a pioneira necessidade de contratar um economista para estudar a cidade e seus problemas. Esse patrocinador era a City Planning Commission da cidade de Nova York, formada por representantes do empresariado local. Eles queriam entender aquilo que chamavam de "irracionalidades" no uso do solo urbano, como, por exemplo, por que velhos barracões e armazéns de má aparência sobreviviam em terra cara próxima a áreas nobres. Já em 1922, um memorando dizendo da necessidade do plano sugeria três linhas de investigação: 1. os requisitos espaciais das funções econômicas; 2. tendências nas mudanças nas demandas por espaço; e 3. o futuro dessas tendências. Trata-se de uma proposta totalmente revolucionária face ao City Beautiful. Uma pesquisa com ênfase nitidamente econômica era um dos fundamentos do plano. Queriam uma explicação científica para o uso do solo. Foi assim destacada não só a necessidade de estudos econômicos como sua relação com o uso do solo, e foi assim que os estudos econômicos, através de Robert Murray Haig, entraram para a história do planejamento urbano. Haig já vinha estudando a questão e o capítulo que no *Regional Survey* aparece sob o título "Some Speculations Regarding the Economic Basis of Urban Concentration" já havia sido publicado um ano antes (Haig, 1926). Dentre suas afirmações, a seguinte merece destaque: "Where the early plan was once content to be a noble design, the modern plan aspires to qualify also as a productive piece of economic machinery [...]" e a também de que era agora preciso "[...] to change the economic character of the plan from that of a consumption good to that of a production good" (Haig, 1927, p. 27). Razões e interesses claros e objetivos, abertamente expostos, que convincentemente explicam a razão dos estudos econômicos e o aumento da abrangência e da interdisciplinaridade dos planos. Muito diferente das razões acadêmicas e retóricas que, na década de 1960, conduziram à introdução dos estudos econômicos nos planos urbanos integrados brasileiros.

Mais tarde, copiando mal o que se fazia no exterior, o planejamento urbano brasileiro deixou de ser assunto apenas de engenheiros e arquitetos e pas-

sou a sê-lo também dos economistas, dos sociólogos, geógrafos, advogados, administradores etc. Surgiriam o Urbanismo e o Plano Diretor, precursores do Planejamento Integrado.

Urbanização e consciência popular

As primeiras décadas do século marcam o nascimento da classe operária no Rio e em São Paulo (Pinheiro, 1977; Sodré, 1976; Lobo, 1992). Pinheiro (1977, p. 152) concorda com Boris Fausto no sentido de "ser precário falar em movimento operário, anteriormente a 1917-1921". As greves de 1917 e 1919 foram um marco na história da classe operária brasileira. Para os propósitos deste texto, tem particular interesse a afirmação de Pinheiro (1977, p. 137) de que "o estudo da classe operária [...] é a chave para o entendimento da transição da história do Brasil no início do século XX [...]", sendo que "a classe operária é que condicionará os limites das opções da classes dominantes a partir de 1930".

O surgimento da consciência popular urbana no Brasil é muito bem ilustrado pelo antagonismo manifestado, em torno da vida urbana, entre as literaturas de Lima Barreto e Coelho Netto. O primeiro, um romancista revolucionário e identificado com os problemas populares. O segundo, um conservador aristocrata. A perspicaz observação de Beatriz Resende assim descreve e *espacializa* esse conflito:

> Na verdade, o antagonismo que Lima Barreto estabelece entre sua escrita e aquela coelhonetista "para fazer brindes de sobremesa, para satisfação dos ricaços" corresponde ao antagonismo que cresce entre bairros "aristocráticos", "civilizados", de "gente fina" e os subúrbios com sua pequena burguesia e operariado que a sociedade clânica, clientelista, onde o favor predomina, expulsou, em nome do progresso de seu cenário de "cartão-postal" para uma periferia desatendida pelo Estado (Resende, 1993, p. 25).

A obra de Lima Barreto, aliás, revela magistralmente o nascimento da consciência popular associada ao espaço urbano no Brasil. Décadas antes dos estudiosos e cronistas atuais, ele tinha uma notável visão não só da injustiça e da miséria das classes subalternas do Rio mas – algo que particularmente nos

interessa – uma consciência da *manifestação geográfica* dessa injustiça. Em *Clara dos Anjos*, faz uma primorosa descrição do subúrbio, que se encerra com a observação sobre a desigualdade espacial do Rio, que diz ter apenas frente, ter em sua cabeça apenas um diadema, não uma coroa: "O Rio de Janeiro, que tem, na fronte, na parte anterior, um tão lindo diadema de montanhas e árvores, não consegue fazê-lo coroa a cingi-lo todo em roda. A parte posterior, como se vê, não chega a ser um neobarbante que prenda dignamente o diadema que lhe cinge a testa olímpica" (Barreto, s.d., p. 111). Esse autor acusará ainda o poder público de ter como principal preocupação dividir o Rio em "duas cidades: uma será a européia, a outra indígena" (Resende, 1993, p. 51).

A década de 1930 marca uma situação peculiar – certamente transitória – de contraste entre, de um lado, a crescente organização e consciência das classes populares urbanas e, de outro, a fragilidade das classes dominantes. Segundo Weffort (1980, *apud* Bonduki, 1994, p. 106), as condições em que se processa a revolução de 30 não conseguem estabelecer solidamente as bases do novo poder e "nenhuma das grandes forças (classes médias e oligarquias periféricas) possui condições reais para se constituir nos fundamentos de uma nova estrutura de Estado". O Brasil estaria então diante de uma situação na qual "nenhum dos grupos econômicos detém com exclusividade o poder político".

Nas décadas subseqüentes, a burguesia urbano-industrial assumirá cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, em substituição à aristocracia rural, mas esse domínio, no âmbito urbano, não será tranqüilo como foi o da sua antecessora. Ao contrário, aquela classe necessitará sempre de produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação. Na esfera do urbano, procurará legitimar-se por meio, por exemplo, das políticas habitacionais (Bonduki, 1994; Guglielmi, 1984) e do uso ideológico do planejamento urbano.

Embora em 1930 o Brasil fosse outro, a facção urbana da classe dominante brasileira ainda exprimia sobre os problemas urbanos, habitação especialmente, idéias semelhantes às do senador Soares de Sousa, manifestadas cinqüenta anos antes, já citadas. Como exemplos, tomem-se as idéias defendidas por Agache na sua terceira conferência no Rio de Janeiro: "As cidades-jardim são pequenas aglomerações satélites criadas perto de grandes centros urbanos [...] Possuem, como indica o nome, muitos jardins públicos e particulares e

sua organização é estudada sob o ponto de vista social formando uma entidade completa". Incidentalmente, note-se a concepção de que até a organização social da cidade poderia ser fruto da ciência e de um plano. Prossegue então, num paralelo com nossa realidade: "A favela também é uma espécie de cidade satélite de formação espontânea, que escolheu, de preferência, o alto dos morros, composta porém de uma população meio nômada, avessa a toda e qualquer regra de hygiene" (Agache, 1930, p. 19). Ou ainda o que disse, em 1937, Salgado Filho, ministro do Trabalho, Indústria e Comércio de Vargas, referindo-se também aos favelados:

> Mas será obra social atender-se a esses habitantes das "favelas" do Distrito Federal, que não são, a rigor, operários? [...] Todos os indivíduos que ocupam essas "favelas", essas casas, já denominadas de cachorro, não são trabalhadores que vivem de um trabalho honesto [...] Pergunto à Câmara: será obra social fazer-se uma edificação para esses vadios? [BMTIC, 1937a, pp. 229-230, *apud* Bonduki, 1994, p. 180].

Essas palavras revelam os conteúdos ideológicos dos planos enquanto versão apresentada pela classe dominante para os problemas urbanos. Com tais idéias, fica claro que os planos não seriam elaborados para ser executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbanas. Sem dúvida eram elaborados para atender aos interesses dominantes urbanos, mas isso passaria a ser cada vez mais difícil de ser divulgado oficialmente através de planos.

As demandas das massas populares urbanas cresciam e sua consciência social se desenvolvia. No novo contexto sociopolítico, a classe dominante não pode mais defender abertamente a idéia de derrubar "um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, comprados por uma poderosa companhia, arrasá-los e substituí-los por um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio sob o ponto de vista financeiro". Pouco tempo depois, também já não poderá dizer que os favelados são "uma população meio nômada, avessa a toda e qualquer regra de hygiene", nem chamá-los de "vadios". O que dirá no lugar disso? O que fará? Isso se torna cada vez mais difícil.

Uma das manifestações da tendência de declínio da hegemonia da classe dominante no âmbito urbano – tendência que ela continuamente consegue re-

verter – será precisamente essa progressiva perda de sua capacidade de anunciar suas obras com antecedência, ou seja, por meio de planos. Cada vez mais a atuação urbana da classe dominante passará a ser contestada, especial e precisamente naqueles setores nos quais ela vinha mais tradicionalmente intervindo: nos setores imobiliário e no do sistema viário e de transportes. Crescentemente atenderá ao transporte individual e aos interesses imobiliários a ele ligados, através de túneis, viadutos, linhas vermelhas e novas avenidas, em detrimento do transporte coletivo. Os planos, como meios de divulgação antecipada de obras, tornam-se, então, inviáveis. Essas obras continuarão, mas o *plano* de obras acaba. Cada vez mais os planos passam a ser discurso apenas, pois a classe dominante não tem propostas para resolver os problemas que se agravam. Os dilemas e os interesses a serem ocultados pelos novos planos estão claros. Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular.

Para substituir o planejamento antigo, reformulam-se e se ampliam os conceitos de "global" ou "geral" para abranger não só toda a cidade (e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de alta renda) como também todos os aspectos da cidade e seus problemas.

O novo "plano geral", substituindo os de "melhoramentos e embelezamento", só surgirá em 1930 com os planos de Agache para o Rio e o de Prestes Maia para São Paulo. Os planos de embelezamento e melhoramentos continuam declinando, mas já surge a proposta de um novo tipo de plano e um novo discurso: o plano diretor e o urbanismo multidisciplinares.

Tem início um novo período, que vai até a década de 1990. É o período do plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém "boas idéias", tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria "verdade" e não se preocupa com sua operacionalização e sua exeqüibilidade. Sua "verdade" bastaria.

O período 1930-1990 pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do "Plano sem Mapa" (1971-1992).

O urbanismo e o plano diretor

A palavra *urbanismo* veio da França. Gaston Bardet (1949, p. 36) afirma que "le mot urbanisme apparaît en 1910, urbanisme, vers 1911". Agache atribui a si a criação do nome: "Este vocábulo: urbanismo, do qual fui o padrinho, em 1912, quando fundei a Sociedade Francesa dos Urbanistas [...]" (Agache, 1930, p. 6). Mais tarde, dos países anglo-saxões chegaram o *city planning* e o *comprehensive planning*.

No Brasil a palavra *planejamento* associada ao urbano é mais recente que *urbanismo*, e sempre teve uma conotação associada à ordem, à racionalidade e à eficiência, enquanto *urbanismo* ainda guardava resquícios do "embelezamento" e sempre foi mais associado à arquitetura e à arte urbanas. Essa foi a razão pela qual o ensino do urbanismo nasceu no Brasil junto com o ensino da arquitetura. Mesmo quando o urbanismo era ensinado nas escolas de engenharia, desenvolveu-se entre os engenheiros arquitetos. Se o aspecto sanitário ou de saúde pública tivesse dominado no urbanismo brasileiro, este ter-se-ia desenvolvido nas faculdades de Medicina. Se as obras de infra-estrutura tivessem predominado, nas escolas de Engenharia. Mas não. O urbanismo no Brasil, como aparentemente em todo o mundo latino, aparece inicialmente associado à "arte urbana", à "arquitetura das cidades", ao "embelezamento urbano".

Nesse período, tipicamente de transição, a classe dominante está perdida, pois abandonou o plano antigo, mas ainda não tem um novo para o seu lugar. Vejamos a que ponto chegava essa alienação.

Em 1935, foi pioneiramente realizada em Salvador a Semana de Urbanismo, promovida "pela Sociedade de Amigos de Alberto Torres em colaboração com a Comissão Organizadora do Plano da Cidade". O temário foi eclético, já de acordo com as idéias de globalidade que começavam a se desenvolver e que se repetiriam, ampliadas, no Congresso idêntico, reunido em 1941 no Rio de Janeiro. Falou-se de "segurança pública e incêndio", saneamento, museus, tráfego e de "uma cidade errada e uma cidade certa" (Salvador, 1976, p. 21).

Em 1941 reuniu-se no Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Urbanismo. Nem o conceito nem a expressão *planejamento urbano integrado* haviam surgido, mas seus conteúdos já estavam praticamente prontos, à espera

de sistematização e de rótulo. Problemas das mais diversas naturezas foram tratados naquele congresso, todos muito longe do embelezamento urbano. Inúmeras teses foram apresentadas sobre habitação popular e favelas; outras sobre o Código Urbanístico Brasileiro e sobre a proposta de um Departamento Nacional de Urbanismo. Luiz I. R. de Anhaia Mello e F. V. de Miranda Carvalho apresentaram uma tese sobre serviços de utilidade pública; outras houve sobre circulação urbanística, sobre o problema do congestionamento, sobre loteamentos e a de Saturnino de Brito Filho e Abreu Sodré sobre o tema "Deve um urbanista ser um arquiteto, um engenheiro ou um geômetra?". Uma do dr. Plínio Olintho sobre "Higiene Mental e Suas Ligações com o Urbanismo"; uma da escritora (certamente um congresso multidisciplinar) Raquel Prado sobre "O Urbanismo e a Criança"; uma outra sobre "O Turismo sob o Ponto de Vista Urbanístico" e finalmente uma do dr. José de Albuquerque sobre "Sexualismo e Urbanismo"! (Centro Carioca, 1941).

Esse temário revela exemplarmente como aquela classe estava perdida e alienada, sem vontade nem condições para enfrentar os problemas que, em nossas cidades, cresciam assustadoramente. Seria então impossível esperar dela planos conseqüentes.

Começa a se gestar um período no qual surge um novo discurso que, a partir daquele momento, será pronunciado por lideranças políticas e sociais e usado não mais para justificar as obras que eram executadas, mas para tentar justificar a falta de solução para os chamados "problemas urbanos". Já são adiantadas nesse discurso as palavras de ordem que irão dominar o novo discurso da segunda metade do século. Nele já se insinua o "caos urbano", o "crescimento descontrolado" e a necessidade do "planejamento".

Em 1930 foram divulgados planos para as duas maiores cidades do país . Por seu porte, pela importância dada às suas divulgações (ambos são publicados em grossos e pomposos volumes) e pela novidade de seus conteúdos, esses planos marcarão uma nova etapa na história do planejamento urbano no Brasil. A classe dominante, que estava silenciosa diante do urbano, manifesta-se.

A principal novidade que os planos de São Paulo e Rio traziam era o destaque para a infra-estrutura, principalmente a de saneamento e transportes. O apelo ao embelezamento ainda está presente, especialmente no sistema viário. Este, porém, já é pensado também em termos de transportes, como no caso

da avenida circular (de "Irradiação") de Prestes Maia. Mantém-se, entretanto, o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira.

Mas há diferenças entre eles. O de Agache é mais "moderno" e "pioneiro", num mau sentido, no de que já aponta para o futuro, um futuro sombrio. Assume mais o germe do planejamento integrado e prenuncia os superplanos dos anos de 1960 feitos pelos técnicos competentes de fora dos quadros municipais e que trazem, da França, no caso, a ciência e a técnica e com estes a idéia de que os problemas da cidade pela ciência e pela técnica serão resolvidos. Até a passagem do século os planos eram elaborados por funcionários municipais, aos poucos, retocados num ponto, contestados aqui, aceitos ali, discutidos na imprensa, enquanto frutos de um rotineiro processo de governo. O plano de Agache vem do espaço portando a luz do saber, num pacote que desaba instantaneamente sobre a administração municipal. Além da parte da remodelação imobiliária, o Plano Agache desenvolve bastante os estudos de abastecimento de água, coleta de esgotos, combate a inundações e limpeza pública. No final apresenta um detalhado conjunto de leis urbanísticas (inclusive de leis federais para atingirem todas as cidades do país) versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana. Há também estudos sobre planos de habitação para as classes operárias (com uma política "destrutiva", para as anti-higiênicas, e uma "construtiva", para as sadias e a preços módicos) incluído considerações sobre "empréstimos a taxas mínimas", financiamentos e subvenções "a sociedades construtoras, limitando-lhes o rendimento", e a cooperativas. O zoneamento não é desenvolvido.

O Plano Agache é o primeiro dos superplanos. O de Prestes Maia é o último dos planos de melhoramentos e embelezamento. Ambos encerram o período dos planos de melhoramentos e embelezamento.

Na Introdução do *Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, Prestes Maia alerta o leitor para não procurar nas suas páginas "um desses 'planos de conjuncto' ao sabor da época que alguns jornaes anunciaram, mas apenas uma concepção da cidade e a orientação que, a nosso ver, deve presidir o desenvolvimento: fundo e quadro ao estudo particular que nos era solicitado" (Maia, 1930).

O *Estudo* é mais do estilo antigo, aquele que é simples sistematização, num momento dado, da rotina de planejamento e propostas do poder público, dos planos que vão amadurecendo, vão sendo discutidos, apoiados ou contestados e executados. Prestes Maia e Agache trabalharam quase que ao mesmo tempo. É evidente que Prestes Maia sabia que Agache estava elaborando um plano para o Rio, cujo prefeito, aliás, era o paulista Antônio Prado Jr. Este convidara Agache para fazer uma série de conferências sobre urbanismo, no Rio de Janeiro, em julho de 1927 (Agache, 1930, p. 1). Em seu plano, Prestes Maia transmite a nítida impressão de que não queria comparações nem confrontos e procurou fazer (embora negando) um moderno "plano de conjuncto" mais para enfrentar cotejos e proteger-se de eventuais críticas do que por convicção própria. Na defensiva, insiste em chamar seu plano de "estudo". De um lado, faz questão de exibir erudição urbanística para dizer que sabia o que se fazia no estrangeiro (há dezenas de citações em inglês, francês, alemão e espanhol), mas, de outro, alega não pretender fazer um plano abrangente. Sua falsa modéstia chega a ser desagradável quando chama de "livrinho" e de "folheto" seu plano, um volume de quase 400 páginas. O volume é um misto de plano, compêndio de urbanismo, estudos acadêmicos e de obra de divulgação da administração do prefeito J. Pires do Rio, em cuja gestão foi publicado. Há evidentes alfinetadas nos teóricos quando afirma, por exemplo: "Este folheto não contém bibliografia, que se pode encontrar em qualquer compêndio ou mesmo em volumes especiaes como os de Hublard e McNamara" (Maia, 1930, XI). Na Advertência, o diretor de Obras e Viação Arthur Saboya, diz que o trabalho é "um estudo de um plano de avenidas [...] sem embargo, por ter sido levado a effeito e publicado quando Prefeito da Capital o Exmo. Sr. Dr. J. Pires do Rio [...] foi de nímia justiça nelle inserir alguma documentação acerca das vultosas obras [...] que caracterizam seu brilhante período administrativo".

Esse "estudo" gestou-se no final da década de 1920 e representou a síntese do que poder-se-ia chamar de "pensamento urbanístico paulista" naquela década (Leme, 1990). Não era certamente um plano segundo a concepção que viria a se difundir no discurso da segunda metade do século, mas era sem dúvida um plano, não só porque o próprio autor o considerava como tal (embora não "de conjuncto") como também porque a classe dominante paulista e a administração municipal o encararam como tal.

A impressão que se tem é que Prestes Maia quis mostrar que seu plano global era o "moderno" ("ao sabor da época"). Entretanto, ele não acreditava nesse tipo de plano ou não queria correr os riscos de um plano ambicioso que acabaria na gaveta; chamou-o apenas de *Estudo de um Plano de Avenidas*. Na verdade, o plano é bem mais que isso. O autor dedica várias páginas ao sistema de transportes, com longas considerações sobre as estradas de ferro e o metrô, algumas à legislação urbanística, ao embelezamento urbano, retificação do rio Tietê e urbanização de suas margens, habitação popular, ao *zoning* (dizendo que suas origens estão em Baumeister) e, finalmente, um apêndice dedicado aos parques. Podia ser um *comprehensive plan*. Do urbanismo embelezador ele guardou as propostas de um desenho urbano monumental e de origem barroca, embora a arquitetura fosse *art déco* e futurista, reveladas em inúmeras aquarelas. O destaque fica com as *avenidas* e, certamente com o que com elas viriam – a remodelação imobiliária daquela parte para onde se deslocaria o centro das camadas de mais alta renda.

Na década de 1940, as demais capitais brasileiras, seguindo o exemplo das duas maiores cidades do país, também produziram seus planos, como Porto Alegre e Salvador.

Em 3 de março de 1939 instalou-se a primeira reunião do Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre, presidida pelo prefeito José Loureiro da Silva. O Conselho era integrado por representantes do empresariado, além de profissionais ligados à engenharia e arquitetura de dentro e de fora da prefeitura. Na sessão inaugural o prefeito informa que tem "o prazer de apresentar oficialmente [...] o ilustre engenheiro Gladosch, encarregado de confeccionar o plano de urbanização de Porto Alegre. [...] O dr. Arnaldo Gladosch foi companheiro assistente do professor Agache [...]" (Silva, 1943, p. 125). Gladosch fora contratado em 21 de dezembro de 1938 (Silva, 1943, p. 218). O Conselho passou a se reunir em média umas três ou quatro vezes por ano. Discutia questões rotineiras da administração municipal e ouvia o dr. Gladosch fazer conferências sobre assuntos mais variados, desde a "ciência de construir cidades" até o "anteprojeto para a localização da Cidade Universitária [...] em conjunto com um Jardim Botânico, um Horto Florestal e um Bosque Municipal [...]" (Silva, 1943, p. 198) ou as obras do novo Hipódromo do Cristal (Silva, 1943, p. 138). A décima reunião, em 21 de outubro de 1942, foi uma sessão

solene, comemorativa do quinto ano da gestão do prefeito Loureiro da Silva. Nela foi proposta a criação do Prêmio Prefeito Loureiro da Silva, "a ser conferido ao proprietário ou proprietários que construírem [...] bairros residenciais, tipo 'vila-jardim' com todos os requisitos urbanísticos, de acordo com projeto aprovado pela prefeitura" (Silva, 1943, p. 206). Nessa reunião, o representante do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem disse que, concluídos os estudos principais relativos ao anteprojeto do plano diretor, "inicia agora a prefeitura a coleta sistemática de dados com os quais irá lenta, mas firmemente, se preparando para a organização do plano definitivo!" Quase quatro anos depois do contrato de Gladosch, começava a coleta de dados para o plano definitivo! Em 1943 é publicado *Um Plano de Urbanização* que é apenas um relato das realizações de Loureiro da Silva, sem um mínimo que possa ser chamado de plano, por mais benevolente que se queira ser. Curiosamente, entre as poucas propostas, está um projeto de Lei de Urbanismo "que regula a aplicação dos princípios do urbanismo em *todo o território nacional*, para as cidades de mais de 40.000 habitantes [...]" (Silva, 1943, p. 295) cópia de proposta idêntica contida no Plano Agache para o Rio.

Em 1942 o engenheiro Mário Leal Ferreira foi contratado para elaborar o Plano Urbanístico da Cidade de Salvador. Em 1943 foi criado o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS). O contrato foi tumultuado e houve várias prorrogações de prazos de conclusão dos trabalhos. Passados quatro anos, em 1947, sem concluir o plano, Leal Ferreira faleceu, mas o EPUCS concluiu-o. Em 1948 foi criada a Comissão do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (CPUCS) e o Conselho de Assistência ao Plano da Cidade (Silva, 1943, p. 29). O chamado Plano do EPUCS nunca foi divulgado, debatido, operacionalizado, aprovado ou rejeitado. Uma síntese dele, publicada em 1976 pela prefeitura de Salvador, afirma que o conhecimento do plano "tem sido até agora privilégio de poucos" (Salvador, 1976, p. 11). Evidentemente um plano de que só uns poucos privilegiados tomaram conhecimento ou não foi feito para ser levado a sério, não foi feito para ser executado, ou então sua divulgação seria inconveniente. De qualquer forma esse plano não foi efetivamente assumido pelo governo municipal.

Nas décadas de 1930 a 1950 – na ditadura ou na democracia – a classe dominante brasileira ainda tinha condições de liderança na esfera urbana para

executar, sem grandes percalços, algumas obras de seu interesse e integrantes de planos antigos. Eram fundamentalmente obras que atendiam às partes da cidade que a ela interessavam, como a remodelação do centro, principalmente pela remodelação de seu sistema viário.

Aquelas décadas foram férteis em obras de remodelação urbana, como as de Prestes Maia, as de Alberto Bins, em Porto Alegre, as incessantes remodelações do Rio de Janeiro – Castelo, Aeroporto Santos Dumont, avenida Brasil – e a execução do plano de Ulhoa Cintra em Recife. Entretanto, os planos não eram repostos na proporção em que eram consumidos. Estudos foram feitos, mas não saíram dos gabinetes municipais nem foram publicamente assumidos pelos governantes. Pouco ou nada foi apresentado à sociedade como proposta urbana da classe dominante e assumida pelas administrações municipais, como haviam sido os planos (com esse nome ou não) de Agache e Prestes Maia.

Novo período de silêncio se abre

O mutismo é novamente quebrado em 1965, com um plano bem ao novo estilo, já prenunciado por Agache, porém superando-o em muito em matéria de tecnocracia e alienação. Nesse ano foi entregue o plano do Rio de Janeiro elaborado por Doxiadis, marcando exemplarmente o início do período do superplano tecnocrata que não é assumido pelo governante, apesar de encomendado por ele. Os planos já são agora puro discurso.

Todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso.

O planejamento integrado e os superplanos

Qual a essência do Planejamento Integrado (Pereira, 1967; Governo do Estado de São Paulo, 1971)? Em que se opunha ao planejamento que vigorou até a década de 1930? Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e

social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana; eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os "problemas urbanos" que se avolumavam. É uma reação (falsa, porém) ao suposto determinismo físico (Rezende, 1982, p. 31) de que eram acusados os planos anteriores (do período de 1930 a 1965). Essa reação é puramente ideológica, pois dá a entender não só que teria havido muitos planos naquele período mas também que estes teriam sido predominantemente executados e que teriam fracassado. Todas essas idéias são falsas. A acusação de determinismo físico é, ela própria, tão ideológica quanto a solução, o remédio e o plano que ela propõe. Serve apenas de substrato intelectual para, mais uma vez, mudar o nome e o tipo de plano.

Com o Plano Agache já começara a ficar claro o descolamento dos planos, e do discurso dominante, da realidade representada pelos interesses das massas populares. Esse descolamento, centrado nas idéias de globalidade, de sofisticação técnica e de interdisciplinaridade do planejamento, atingirá seu apogeu tecnocrático com os "superplanos" e se manifestará por meio de:

a. Distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas e, de outro, as possibilidades de suas implementações por parte da administração pública. Isso por várias razões, dentre as quais a falta de recursos não é a principal. Os planos passam a ser elaborados fora das administrações municipais, fora de suas rotinas, fora dos interesses urbanos da classe dominante. Passam então a despejar sobre a administração uma verdadeira enxurrada de "recomendações", cálculos, padrões técnicos, modelos a serem seguidos e às vezes (como no caso pioneiro de Agache) muitas leis, que, para serem absorvidos pelos diversos órgãos públicos envolvidos, pressuporiam sua paralisação por vários meses, apenas para que fossem lidos, estudados, debatidos e absorvidos pelo funcionalismo (admitindo-se que não houvesse debate popular). Considerando-se que naturalmente surgiriam discordância e conflitos, seriam novamente necessários muitos meses para reformular o plano em função dessas divergências, admitindo-se que elas tivessem sido superadas. Isso já mostra quão inviável é essa idéia de plano, mesmo dentro de sua proposta técnica, ou seja, sem considerar seus aspectos políticos.

b. Pelo seu conflito com uma administração pública crescentemente setorializada e especializada, *principalmente* se considerarmos que vários planos emitiam recomendações endereçadas aos mais variados órgãos das esferas municipal, estadual e federal. Quanto mais abrangentes ficavam os planos, menores eram as possibilidades de se tornarem o instrumento adequado para a "integração e coordenação" das atuações de uma quantidade de órgãos públicos que se multiplicavam e se especializavam crescentemente.

c. Outra manifestação da alienação dos planos integrados está na idéia de sua "aprovação" e "execução". Até o início deste século essa aprovação era entendida como sendo por parte da cúpula do executivo, pois os planos eram de obras e, portanto, sua *execução* era a execução de obras, algo da alçada do executivo. Depois (já com o Plano Agache) os planos iam além de obras específicas ou conjunto claro de obras. Concluíam com "recomendações". Depois, com os superplanos, passaram a apresentar enorme quantidade de "recomendações" sobre todos os aspectos da cidade, desde a "Quantidade de Novas Sepulturas Segundo Zonas 1968-1990" (p. 301) até recomendações sobre "a conveniência da adoção de medidas específicas e integradas conducentes a [...]" cada um dos seguintes itens: "[...] ao planejamento industrial, à capacitação empresarial e à abertura de novos mercados [...]", recomendações essas de apenas um dos subprogramas do Programa 3.1 – Planejamento Industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre (*Brasil*, 1973, p. 75). Essas "recomendações" não eram vinculadas nem a obras específicas nem a leis. Freqüentemente não eram sequer endereçadas a um órgão específico ao qual caberia executá-las. Como "aprová-las"? Como "executá-las"? Como aprovar e executar um plano divulgado em inglês, como o de Doxiadis para o Rio? Aliás, este ficou num curioso meio-termo quanto à questão de sua aprovação. Diz que o plano (que tem quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove – páginas 363 a 372 – são de *implementation* e uma única, a 375, é de *recommendations*) precisa ser aprovado por lei, porém não deve ser uma camisa de força, mas apenas um "guia". Diz o plano que a "adoption of the Master Plan by the Assembly of the State of Guanabara through majority vote is necesssary prior to its implementation. However, the Master Plan should not be adopted as an inflexible law, but rather as a 'guide' for the future growth and development of the state of Guanabara". Pregava assim a lei da obediência "flexível". Por ou-

tro lado, se as recomendações envolviam decisões políticas (coisa que ocultavam atrás da fachada técnica) e recursos de governos estadual e federal, que autoridade aprovaria essas dezenas de "recomendações"? Finalmente, alguns poucos planos tinham propostas de leis. Nesse particular o Plano Agache foi também pioneiro. Apresentou vários projetos, com todo detalhe, tecnicamente perfeitos. Só que apenas um deles, o Projeto de Regulamento Regional (que apesar do nome versava sobre remodelações de edifícios, logradouros ou loteamentos) tinha quase duzentos artigos. Só mesmo numa ditadura uma Câmara municipal poderia aprovar rapidamente tamanho e tão complexo volume de leis. Além disso, como foi dito acima, um dos projetos de lei escapava ao âmbito do Rio de Janeiro, pois deveria valer para todas as cidades do país.

O auge da totalidade e abrangência é atingido no final da década de 1960 com os "superplanos" e foi exemplificado acima com os casos do Plano Doxiadis, PUB-SP e do Plano para a Região Metropolitana de Porto Alegre, e mesmo com o pioneiro deles, o Agache.

A questão de fundo, entretanto, era que quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação. Quanto mais problemas os planos abordavam, maior o fosso que passa a separá-los das questões que realmente preocupam a classe dominante e para as quais ela tinha e queria propostas. Essa classe oferece cada vez menos as condições de hegemonia necessárias para apresentar tais propostas abertamente, como fazia no século XIX. A questão da habitação é exemplar. Como mostra Bonduki (1994), só na década de 1940 o Estado brasileiro reconhece que deve intervir no problema da habitação popular. No entanto, já em 1930 o Plano Agache apresentava várias recomendações a esse respeito, incluindo formas de subvenção, financiamento e legislação (Agache, 1930; Appenso, XXXI).

Nas décadas de 1940 e 1950 a classe dos "urbanistas", educada na crença do moderno *comprehensive planning*, cresce – a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo é criada em 1948 – e os institutos de engenharia e dos arquitetos bradavam por "planos diretores". Os administradores e políticos, porém, relutavam. Em São Paulo, Faria Lima deu priori-

dade aos "estudos de viabilidade" do metrô e só contratou a elaboração do plano diretor no final de sua gestão. Na verdade, Faria Lima nunca esteve convencido da necessidade de um plano diretor.

Na mesma época, Carlos Lacerda, governador do Estado da Guanabara, contrata o urbanista greco-internacional Constantin A. Doxiadis para elaborar o plano do Estado da Guanabara. Esse senhor dirigia o escritório Doxiadis Associates, Consultants in Urban Development and Ekistics, sediado em Atenas. "Ekistiks" designava um método de abordagem e análise das cidades desenvolvido por Doxiadis. O plano foi predominantemente elaborado por técnicos daquele escritório. Sua versão final, entregue ao governador, foi concebida, redigida e impressa em Atenas, em inglês, em 20 de novembro de 1965.

A entrega ao governo, à administração pública, de centenas de vias impressas em inglês é altamente reveladora do fato de que o plano não era para ser usado. Também é sintomático o fato de o plano ter sido entregue quinze dias antes do término do mandato de Lacerda (5 dez. 1965). Também o PUB-SP, foi entregue no final do mandato do prefeito que o contratou, Faria Lima. Em São Paulo essa rotina se manteve nos finais das administrações de Jânio Quadros e Mário Covas.

O Plano Doxiadis inaugura a fase dos "superplanos", que atingiria seu auge durante os anos de atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), criado nos primeiros meses do regime militar pela mesma lei que criou o BNH.

As mudanças de nomenclatura são significativas. Depois de quase quatro décadas sem plano, é necessário apresentar algo de novo. Mesmo "plano diretor" é considerado obsoleto, pois já está desacreditado. Novos nomes são criados para designar novos tipos de plano e evitar qualquer vinculação com os antigos: o novo plano precisava aparecer como moderno, desvinculado dos fracassos do passado. O de São Paulo chama-se Plano Urbanístico Básico, ressuscitando um nome antigo, mas rejeitando o de "plano diretor". Nome falso, como cabe a um falso plano. Certamente não é urbanístico, pois trata-se do mais diversificado plano jamais elaborado no Brasil, abordando, além dos aspectos urbanísticos, a educação, saúde, habitação, bem-estar social, recreação, cultura, esportes, poluição do ar, gás, limpeza pública, comunicações, cemitérios, energia elétrica, iluminação pública, segurança pública, abasteci-

mento, finanças e administração públicas. Muito menos "básico", pois aborda todas essas questões detalhadamente, em seis grossos volumes totalizando nada menos que 3 400 páginas.

O do Rio lança a palavra mágica que começa a ganhar espaço também no planejamento urbano: *development*! O novo planejamento trará o sonhado *development*!

Esses planos foram elaborados de maneira totalmente diversa dos planos do século passado e do de Prestes Maia. Enquanto estes consolidavam o pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais, sendo elaborado dentro das prefeituras, os superplanos são peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados. Essa prática dominou o período do Serfhau[8].

Essa nova forma de elaboração dos planos aproveitava-se da deterioração por que vinha passando a administração pública brasileira, inclusive e especialmente suas administrações municipais. Nas primeiras décadas do século, a administração pública era a grande empregadora dos engenheiros. A indústria e o setor privado em geral eram atrofiados. A indústria não só ainda era de dimensões relativamente reduzidas como também empregava poucos engenheiros. Quase não havia engenharia mecânica ou elétrica, e a Escola Politécnica de São Paulo era, no fundo, uma escola de engenharia civil. As prefeituras das grandes cidades e os governos estaduais eram os grandes empregadores dos engenheiros formados pelas escolas de engenharia do país e do exterior. Pereira Passos é um exemplo. Era uma figura da elite da sociedade e da engenharia brasileiras. Brilhou na École des Ponts et Chaussées e foi testemunha ocular das reformas de Haussmann, não como turista, mas como morador de Paris (Needell, 1993, p. 49). As décadas seguintes assistiram ao desenvolvimento da indústria, que passa a sustentar um mercado privado de trabalho para engenheiros e a diversificar a engenharia nacional. O setor privado passa a ser o grande empregador e o emprego público passa a ser visto com

8. O Programa de Planos de Desenvolvimento Local Integrado foi instituído em dezembro de 1966 "com a criação paralela do fundo para seu financiamento em janeiro de 1967 [...] ficando assim estabelecida a aptidão [...] do Serfhau para promover a elaboração dos primeiros planos" (Oliveira, 1993, p. 53). O Serfhau foi extinto em decorrência da Resolução 27/74 do Conselho de Administração do BNH de 31/10/74 (Reis, 1997, p. 81).

desdém. O profissional que se empregava na *repartição pública* – especialmente o engenheiro – era visto como um profissional fracassado. Com essa deterioração, os setores técnicos, especialmente, perdem a confiança da sociedade. Isso é particularmente verdadeiro nas prefeituras.

Sintomático desse período é a publicação, por iniciativa do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal de São Paulo, de um volume intitulado *Planejamento*. O Departamento lutava sem sucesso pela elaboração do Plano Diretor da Cidade. Estava então fazendo relativo sucesso o Plano de Ação do Governador Carvalho Pinto (1959-1963). Adhemar de Barros era prefeito de São Paulo, e o Departamento de Urbanismo não conseguia fazer com que Adhemar fizesse elaborar o plano diretor. O máximo que consegue são alguns recursos para custear um volume no qual reúne estudos, planos e pesquisas que repousavam nas gavetas do Departamento, inclusive partes da Pesquisa do Padre Lebret, nunca integralmente publicada. Divulga-se então um volume com um descosturado conteúdo, sob o título de *Planejamento* e com os dizeres "Prefeito Adhemar de Barros: 1957-1961". Seria, como dizia a apresentação assinada pelo prefeito, uma prestação de contas ao povo paulistano "das realizações do nosso quadriênio que está findando" (sempre em final de mandato). Entretanto, os fatos não correspondem ao discurso. O volume pode ser tudo, menos isso. Não há, como seria de se esperar numa "prestação de contas", nenhum rol de obras ou qualquer tipo de realização, nem fotos, nem sequer menções a obras ou recursos financeiros. Só há estudos e planos, sendo que muitos deles, como os da pesquisa Lebret, não são sequer sobre obras.

Esse álbum revela não só a tentativa dos técnicos municipais de voltar à década de 1920, quando a prefeitura fazia os planos. Revela o total distanciamento entre, de um lado, os planejadores e o órgão de planejamento – o Departamento de Urbanismo – e, de outro, a cúpula decisória do executivo municipal. Isso também é sintomático das transformações sofridas pelo planejamento. Outrora atividade de órgãos poderosos, o planejamento passa para órgãos menos importantes das administrações municipais e metropolitanas. Passa para órgãos "de estudos".

O Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo (PUB) foi contratado – após concorrência de qualificação – com um consórcio de escritórios

brasileiros e norte-americanos que reuniu a maior equipe técnica diversificada jamais vista no país. A elaboração do PUB foi contratada em março de 1968 e o trabalho foi entregue no início de 1969. Nesse mesmo ano findou-se a gestão de Faria Lima.

Das mesas do consórcio foi direto para as prateleiras da prefeitura, com todas as suas 3 400 páginas. Tivesse o planejamento urbano alguma importância, fosse ele de alguma conseqüência, tivesse ele qualquer significado para a comunidade paulistana e o fracasso do PUB teria de passar para a história do município de São Paulo como a queda da Linha Maginot passou para a história da França ou o naufrágio da Invencível Armada para a história da Espanha... mas não. O PUB passou para as gavetas da prefeitura de São Paulo como o Plan for Urban Development passou para as gavetas do Estado da Guanabara, e tudo foi esquecido.

Conhecer a cidade

Foi apresentada no início deste texto a origem iluminista e positivista da ideologia que dominará o planejamento urbano brasileiro por um período que muito provavelmente ultrapassará os anos de 1990. Nesse período o discurso do planejamento (note-se que não há planejamento efetivo) é sustentado pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação, ou seja, a ideologia da tecnocracia. Ocasionalmente isso aparece de maneira explícita, e por isso a questão é tratada à parte neste item.

Durante a década de 1930, entra em voga nos estudos urbanos aquilo que Marilena Chauí chama de "lema positivista por excelência": "Saber para prever, prever para prover". Em outras palavras, uma determinada forma de conhecimento sistemático da cidade teria como finalidade fazer uma previsão cientificamente fundamentada sobre as transformações urbanas para fornecer na prática um conjunto de regras e de normas com as quais a ação controlaria a realidade social (Chauí, 1981, p. 27).

Em São Paulo teve início naquela década um fecundo período de pesquisas urbanas sobre cortiços (embora algumas já tivessem sido feitas antes), sobre as condições de vida da classe trabalhadora e mesmo sobre a cidade. Hou-

ve até mesmo uma pesquisa destinada a verificar se São Paulo se enquadrava ou não na "teoria" de círculos concêntricos de Burgess (Herrmann, 1944, p. 626). Contribuiu para esse surto a instalação na cidade da recém-fundada Escola Livre de Sociologia e Política, para a qual vieram alguns professores norte-americanos.

Logo em seguida o padre Lebret realizaria em São Paulo sua primeiras pesquisas (Lebret, 1951). Entretanto esse estudioso francês se destacaria em 1957, quando dirigiu o que provavelmente veio a ser a maior pesquisa urbana jamais realizada no país: a Pesquisa da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana. São significativas as idéias do prefeito Wladimir de Toledo Pizza, responsável pela contratação dessa pesquisa, a respeito da questão do "conhecimento da cidade". Convém destacar – o que nem sempre é feito – que ele contratou tão-somente uma pesquisa, não um plano. Disse ele, comparando a cidade de São Paulo a um grande navio em meio a um temporal:

> Se a máquina administrativa estava obsoleta, esta não era, porém, a maior falha. O pior é que aquele grande navio, cujo cavername gemia em meio ao temporal, navegava sem bússola e sem carta, sem conhecimento da profundidade dos problemas e sem um rumo bem estudado da rota a seguir [Pizza, 1967, p. 362].

Essa pesquisa teve o mesmo destino dos planos: a gaveta. Não foi bússola nem muito menos carta. Pesquisa idêntica foi dirigida por Lebret para Belo Horizonte no final dos anos de 1950 e depois outra, só sobre favelas, no Rio de Janeiro.

O plano sem mapa

No dia 30 de dezembro de 1971, antevéspera da passagem do ano e no auge da ditadura militar, é aprovada a Lei n. 7 688, que "instituía" o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI). Novamente os malabarismos com a nomenclatura tentam evitar qualquer lembrança dos fracassos do passado.

O PDDI-71 foi elaborado na maior discrição por técnicos da própria prefeitura e não por técnicos alheios à administração. Esse teria sido – pensaram

alguns – o grande problema do PUB: seu divórcio da máquina administrativa. Por isso – acreditava-se – ele havia sido engavetado. Esse plano era uma simples lei, sem o volumoso diagnóstico técnico. Não cabe alegar que o diagnóstico estava no PUB, entregue poucos anos antes. Há pouquíssimo no conteúdo do PDDI-71 (e, mesmo assim, nada sob forma operacional) derivado dos estudos do PUB. Para o conteúdo exibido no PDDI-71, o conhecimento estocado nos órgãos técnicos da prefeitura era mais que suficiente, e foi nesse conhecimento que se baseou esse plano. Foi ele aprovado pela mais arrochada, expurgada e amedrontada Câmara Municipal que a cidade já teve.

É importante destacar que isso raramente é lembrado. A aura de seriedade, legitimidade e validade que a ideologia produziu sobre a *idéia* de plano fez com que esse importantíssimo aspecto político fosse totalmente esquecido. Anos depois, quando lembrado, PDDI aparecerá como algo obsoleto, nunca como ilegítimo. O editorial da *Folha de S. Paulo* de 2 nov. 1988 refere-se ao PDDI com esse cansativo e inverídico lugar-comum: "O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, datado de 1971, já há muito tornou-se obsoleto". Não se fala de sua ilegitimidade e insinua-se que ele já teria sido atual e válido. Seu único problema seria ter-se tornado obsoleto.

A maioria de seus 57 artigos não teve utilidade, embora a ideologia do planejamento queira fazer crer que ele teria sido importante para o zoneamento global da cidade de São Paulo, aprovado no ano seguinte. O zoneamento, como dissemos, tem sua própria história, e o de São Paulo vinha-se desenvolvendo havia décadas; o PDDI em nada interferiu nessa história nem nas propostas da Lei de Zoneamento de 1972. Há no plano menção a apenas um mapa: no final do item *j* do parágrafo único do art. 17. Esse mapa nunca foi divulgado.

Em maio de 1977 – portanto, também sob a ditadura – conclui-se o PUB-Rio, elaborado por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, que apresenta a novidade (além de aderir à nomenclatura da moda) de introduzir "a pequena tentativa de planejamento participativo [...] na pesquisa de opinião pública para a identificação dos problemas de cada área" (Rezende, 1982, p. 68). O plano conclui com uma demonstração de sua própria fraqueza e inoperância.

O PUB-Rio demonstra a insuficiência da estrutura municipal [...] para a implantação das diretrizes propostas. Seja na identificação da falta de autonomia dos órgãos que com-

põem a máquina administrativa, seja na falta de recursos centralizados a nível [*sic*] federal ou estadual, o plano demonstra a necessidade de transformações para a execução do que propõe, sob risco de não se realizar [Rezende, 1982, p. 106].

O PUB-Rio caracterizou-se "como um conjunto de diretrizes, sistematizando o estudo da cidade através de sua compartimentação em grandes áreas de planejamento. Mas não foi muito além disso" (Cavalieri, 1994, p. 376).

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconseqüente.

Com a expressão "plano sem mapa" pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e "aperfeiçoando-o" continuamente. O novo tipo de plano apresenta "apenas objetivos, políticas e diretrizes" . Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados.

O Plano sem Mapa em geral enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos.

Na verdade, o novo tipo de plano é o novo mecanismo utilizado pelos interesses das facções da classe dominante na esfera urbana para contemporizar as medidas de interesse popular. A idéia do plano diretor de princípios e diretrizes está associada à de "posterior detalhamento", e isso nunca ocorre. Passam, então, a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos.

Sendo inócuo, o plano de princípios e diretrizes abre-se a propostas das mais variadas naturezas e passa a abordar os mais variados assuntos, da competência municipal ou não. De tarifa de transporte coletivo a nobres princípios sobre a função social da propriedade, eles comportam de tudo.

O plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira.

A idéia de Plano Diretor enquanto ideologia

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de "plano" e "planejamento". O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las

Nessé processo, os planos passam a ser encarados e avaliados, não por seus efeitos, não pelas suas capacidades reais de orientar a ação das prefeituras municipais, mas por suas características intrínsecas, sua lógica e coerência internas (ver item acima), por seus aspectos técnicos, pelo uso (ou não) dos mais avançados recursos da informática ou, ainda, pelo mérito de suas propostas idealizadas, independentemente de suas operacionalizações. O planejamento urbano passa a ser uma atividade intelectual pura, e a própria atividade profissional é afetada por isso. Os órgãos públicos de planejamento – em particular os metropolitanos – transformam-se em institutos de pesquisa tão desvinculados da administração pública que, freqüentemente, grande parte do trabalho realizado (exceção feita ao zoneamento) é encomendada por eles a si próprios, raramente chegando à cúpula dos executivos e, mais raramente ainda, aos legislativos. Os planejadores passam a ser encarados como profissionais encarregados de pensar – apenas pensar – sobre a cidade e são de tal maneira afastados da administração e dos problemas reais que freqüentemente são rotulados de "poetas". Na verdade, dada a alienação a que foram atirados, às vezes o são realmente.

Descolando-se da realidade e adquirindo autonomia, as idéias contidas nos planos passam a ser portadoras da ideologia dominante sobre os problemas que atingem as maiorias urbanas.

Exceção feita ao zoneamento – o único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e conseqüente, embora sabidamente elitista –, o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano. Conseqüentemente, ele não deve ser estudado na esfera da ação do Estado, das políticas públicas, mas sim

na da ideologia. É ilusório pretender-se, no Brasil, estudar a ação do Estado no urbano por meio dos planos e por meio do discurso dominante sobre planejamento urbano. Isso coloca um problema sério para a própria história do planejamento. Essa história é a de uma manifestação ideológica que a classe dominante e o Estado difundem. O planejamento urbano, tal como está definido no início deste texto e é apresentado pelo discurso convencional, não tem sido no Brasil, como diz seu discurso, uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em qualquer outro. Nesse sentido, é ilusório, por exemplo, pretender-se fazer uma história do planejamento no Brasil como se faz nos Estados Unidos ou na Europa, onde os planos refletem as políticas públicas.

É ilusório também imaginar que algum plano das últimas décadas tenha implantado "concepções de cidade" ou "pressupostos urbanísticos", "estratégias" ou "políticas públicas". Isso seria aceitar o discurso, levá-lo a sério, tomá-lo por verdadeiro e acreditar que os planos foram elaborados com a real intenção de atingirem os objetivos que anunciam[9]. Isso só seria válido no máximo para o planejamento que sobreviveu até por volta da década de 1930. Convém reiterar aqui o que já foi afirmado no item 3 acima. Muito diferentes têm sido – além do zoneamento – os planos nacionais, setoriais e alguns poucos regionais (mas não os metropolitanos). Tais planos têm sido levados a sério por seus elaboradores; a maioria corresponde a intenções reais dos governantes. O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek foi elaborado por sua vontade e sob seu comando e refletia as reais propostas que a burguesia hegemônica apresentava ao país. Também os planos e as políticas setoriais nacionais e regionais, como os de transportes, energia e saneamento (destaque-se o Planasa, apenas para citar um exemplo) têm correspondido ao pensamento dos governantes e da classe dominante, e em geral há empenho em segui-los. Entretanto, o mesmo não aconteceu nem com os planos urbanos nem muito menos com os metropolitanos.

9. Exemplo de visão que confunde o discurso planejamento com prática de planejamento (especialmente o metropolitano) incluindo-o na agenda política: "Se há descontinuidade no processo de *implantação* [grifo meu] do Planejamento Urbano, elas se mostram, sob Maluf e Colassuono, mais naquele e menos neste". Evelin Levy, "Olhando para Trás: 40 Anos de Planejamento Urbano em São Paulo". *Espaço & Debates*, n. 15, ano V, 1985, p. 33.

Pelo menos durante cinqüenta anos – entre 1940 e 1990 – o planejamento urbano brasileiro encarnado na idéia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiram. Diante dessa situação, algumas perguntas são inevitáveis. Como entender a sobrevivência da idéia de plano diretor como algo importante e conseqüente apesar de seus sucessivos fracassos? Como entender o prestígio dessa idéia e o fervor com que a ela aderem nossas elites intelectuais, a imprensa e a opinião dominante, quando na verdade ela devia estar desmoralizada? Como entender que os "planos de melhoramentos e embelezamento" que eram executados tenham sido substituídos por planos que não são executados? A este respeito corre pelo Brasil uma informação equivocada segundo a qual, no período do Serfhau, o município que não tivesse plano não teria direito a empréstimos[10]. Isso nunca existiu. A única coisa do gênero que houve entre nós foi um dispositivo da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo – o Decreto-lei Complementar n. 9 de 31/12/69 –, que no artigo 1º de suas Disposições Transitórias dizia:

> Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que, até 31 de dezembro de 1971, não tiver seus programas de ação baseado em um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado ainda que simples, mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o município iniciou um processo de planejamento permanente.

Nenhum município paulista nunca atendeu a esse dispositivo. Nem o da capital, que na véspera de expirar-se o prazo acima aprovou seu PDDI, mas

10. Blay (1978, p. 172) diz: "Em 1964 o poder federal [...] estabelece que todos os municípios devem elaborar seus Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI) sem os quais nenhum recurso de ordem federal ou estadual será concedido". Reporta-se então (nota 2, p. 178) à Lei 4.320 de 17/3/64, à Lei Complementar n. 3 de 7/12/67 e ao Ato Complementar n. 43 de 29/1/69. Nenhum desses dispositivos legais tem nada que possa ser interpretado no sentido de que nenhum recurso, federal ou estadual possa ser concedido ao município que não tiver Plano Diretor ou PDLI. A Lei 4.320/64 é uma lei estritamente orçamentária que rege a elaboração dos orçamentos públicos. Nada diz a respeito de plano diretor ou PDLI. A Lei Complementar n. 3 e o Ato Complementar n. 43 tratam do Plano Nacional e dos Orçamentos Plurianuais de Investimentos. Nada falam sobre plano diretor ou PDLI e muito menos sobre a necessidade de existência destes para a concessão de recursos federais ou estaduais.

nunca teve "seus programas de ação" nele baseados como exigia a lei. Aliás nunca teve nenhum programa de ação. De qualquer forma não se tem notícia de qualquer município do Brasil ou do Estado de São Paulo que jamais tenha tido um pedido de empréstimo negado por falta de plano diretor. Os prefeitos que elaboraram planos diretores fizeram-no por uma série de pressões mas nunca porque o achassem necessário. A *Folha de S. Paulo* de 13 de fevereiro de 1989 (p. C-5) dizia em manchete: "Plano Diretor não é Prioridade para Prefeituras Paulistas", lembrando que ele é constitucionalmente obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

Até por volta da década de 1930 a classe dominante brasileira é também dirigente, pelo menos no que toca à esfera urbana. Suas propostas para nossas cidades são aplaudidas e admiradas pela sociedade. Há apoio social para a proposta de europeização de nossas cidades postas em prática no final do século XIX e início do XX. A ideologia dominante implantou com sucesso a versão de que o colonial era o atraso e que o neoclassicismo ou ecletismo eram o progresso. O sucesso de um Dubugras, ressuscitando o "estilo" colonial, não se manifestou na valorização dos verdadeiros monumentos coloniais, pois estes eram demolidos, mas na valorização de um neocolonial que valia para edificações novas, não para preservar as antigas. A ideologia de que o colonial representava o atraso muito auxiliou, por exemplo, a obra de Prestes Maia na renovação do novo centro de São Paulo na década de 1940. A vigência dessa ideologia foi tão forte que a elite dominante em São Paulo chegou ao disparate de demolir, nos anos 50, a própria capela que os jesuítas haviam construído quando da fundação da cidade.

Os chamados problemas urbanos, que já haviam começado a se desenvolver antes dessa década, prosseguem e se agravam cada vez mais. Agravam-se os problemas de habitação, os loteamentos clandestinos, os de saneamento e de transportes. As burguesias têm cada vez menos condições de liderança, pois não têm resposta para aqueles problemas. Não há mais condições políticas para continuar com os planos de melhoramentos. O capital também já não está interessado em obras de embelezamento, mas nas de infra-estrutura, especialmente a viária e as remodelações de grande retorno imobiliário. Exemplos são a Esplanada do Castelo no Rio e a remodelação do centro de São Paulo por Prestes Maia. Tais obras, entretanto, privilegiam as áreas de inte-

resse das elites: seu centro e seus bairros residenciais. Começa a surgir então a ideologia da tecnocracia e a de que os planos devem ser puramente técnicos, conduzidos por comissões isentas da "contaminação" política. Uma das mais notáveis manifestações dessas idéias são as expostas por Anhaia Mello em São Paulo (Feldman, 1996).

Os problemas sociais que se manifestam nas cidades se agravam cada vez mais. Não podendo dar resposta a eles, a classe dominante responde com... plano diretor.

Entenderemos por ideologia (Chauí, 1981, p. 21) aquela versão da realidade social dada pela classe dominante tendo em vista facilitar a dominação, pois tende a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais são produzidas. Por intermédio da ideologia, os homens legitimam as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que estas pareçam verdadeiras e justas. A ideologia surge, no seio da classe dominante, através do descolamento das idéias da realidade social (autonomização das idéias) e consiste na transformação do pensamento da classe dominante em pensamentos dominantes. Nas conhecidas palavras de Marx e Engels (s. d., p. 57):

> Cada nova classe no poder é obrigada, quanto mais não seja para atingir seus fins, a representar o seu interesse como sendo o interesse comum a todos os membros da sociedade [...] ou a dar a seus pensamentos a forma de universalidade, a representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos verdadeiramente válidos.

É um mecanismo através do qual a classe dominante representa seu interesse particular como sendo o interesse geral. Gramsci dará grande destaque à dominação intelectual – e não apenas à dominação pela força – e distinguirá entre a dominação e a "liderança moral e intelectual":

> the supremacy of a social group manifests itself in two ways, as "domination" and as "intelectual and moral leadership" [...] A social group can, and indeed must, already exercise "leadership" before winning government power [...] it subsequently becomes dominant when it exercises power, but even if it holds it firmly in its grasp, it must continue to lead as well [Gramsci, 1971, p. 58].

Esse autor fala da classe que detém a hegemonia intelectual, moral e política. Quer exercendo tal liderança, quer apelando mais para a força, a classe

dominante e/ou dirigente dependerá sempre da ideologia. Ao tratarmos da ideologia, quer no espaço urbano, quer no planejamento urbano (ele próprio ideológico), levaremos em conta lembretes de Marcondes Filho (1985, p. 20) para se ter uma "idéia aproximada do que se entende por ideologia hoje". Idéias que são uma visão do mundo partilhada por grande número de pessoas, que por elas têm grande consideração e por isso têm grande capacidade de mobilizar as pessoas e as massas; que trabalham fundamentalmente através de símbolos.

Desenvolveu-se a idéia dominante de que os problemas urbanos derivavam da falta de planejamento de nossas cidades. A idéia de "caos urbano" tornou-se um lugar-comum, e sua causa era a falta de planejamento. Dezenas e dezenas de planos foram elaborados, como vimos, mas eles podem ter conseguido tudo, menos reduzir o caos e os problemas urbanos. Os planos passam a valer por si sós, e não pelos seus resultados, como vimos no item "O plano como produto intelectual". Essa autonomização dos planos, seu descolamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de idéias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não têm nenhuma vinculação com a realidade. É o planejamento urbano enquanto ideologia que dominará – e ainda domina – o planejamento urbano no Brasil.

Cada vez que um tipo de plano fracassa, outro é inventado para tomar seu lugar. A expressão "urbanismo", por exemplo, cai em desgraça, é considerada obsoleta, sendo substituída por "planejamento urbano", que passa a ter uma conotação "moderna". Vários novos nomes surgem para salvar os planos do fracasso. Surgem assim não só os Planos Integrados, mas o Plano Programático, o Plano Indicativo etc. etc.

Nesse período, portanto, o planejamento não se insere na esfera da política, já que esta se refere à ação real do Estado, mas sim na da ideologia, que se refere ao discurso do Estado.

É por estar inserido na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade da técnica, que o plano diretor sobrevive. Entretanto, não só o plano diretor se produz e reproduz com base na ideologia. Várias disciplinas, profissões, órgãos públicos, conceitos, definições, compêndios, matérias em faculdades de arquitetura e urbanismo, profissões, livros, bibliotecas e pesquisas proliferaram no bojo desse novo cam-

po do "saber" e da "boa técnica" que virão, segundo a ideologia dominante, ser mobilizados para atacar os "problemas urbanos".

Um dos estratagemas mais utilizados pela ideologia é a "naturalização dos problemas sociais". As idéias dominantes procuram atribuir à natureza – e não aos homens – as causas dos problemas sociais. Assim a burguesia se isenta de culpa pela falta de solução desses problemas. Vejamos um exemplo.

O *urban renewal* ou o *urban redevelopment*, por exemplo, nutriram e ainda nutrem boa parte das idéias que vigoram no ensino do urbanismo. Essas técnicas nascem principalmente da deterioração dos centros urbanos. Tomemos esta expressão: "deterioração" do centro. Como vimos, o centro de uma cidade é vital para a dominação e o controle através do espaço urbano. Assim sendo, não é surpreendente que essa parte vital da cidade seja objeto de intenso tratamento ideológico

O processo rotulado de "deterioração" pela idéia dominante refere-se ao estado de quase ruína a que são deixados muitos edifícios dos centros tradicionais, em virtude de terem sido abandonados pelas burguesias que se mudaram para novos centros. Como o centro é uma área importante da metrópole, a classe dominante não pode assumir esse fato e precisa ocultá-lo, dando a ele uma nova versão, que não comprometa sua posição de dominação. Ela cria então a ideologia da "deterioração", que é uma versão da "naturalização" de um processo social. Examinemos a expressão em si, antes de prosseguir. A expressão veicula a versão das burguesias para explicar a degradação do centro que é causada por ela própria, mas que ela não pode admitir. "Deterioração" não é simples constatação; tem a pretensão de ser também uma explicação, uma interpretação de um processo social. Essa explicação aliás é semelhante à produzida em alguns países ricos, especialmente nos Estados Unidos. Lá a expressão que se vulgarizou não foi exatamente a equivalente a deterioração; foi *blight*. Tomemos um trecho de um dos mais elementares e difundidos compêndios de planejamento urbano publicados nos Estados Unidos nos anos de 1940 e muito representativo do pensamento oficial, já que foi editado por The International City Managers Association: *Local Planning Administration*. Nele se lê: "Nearly every city has areas in which blight has progressed beyond the point at which the blighted areas can be reclaimed by remedial measures [...] the only possible solution is the clea-

rence of the areas and their redevelopment" (1948, p. 213). O texto prossegue repetindo inúmeras vezes as palavras *blight* e *blighted*. O que significam essas palavras? Diz o *Webster's New Twentieth Century Dictionary Unabridged, 2nd ed.* "parasite or inset that kills, withers or checks the growth of plants. Any of several plant deaseases as rust, mildew or smut [...]". O *Dicionário Inglês-Português Novo Michaelis*, 3. ed., 1958, diz: "Ferrugem [...] qualquer doença que faz secar as plantas [...] influência maligna etc.". No Brasil a expressão mais difundida é "deterioração", que está mais associada ao apodrecimento por velhice de corpos vivos, animais ou vegetais. É curioso que as classes dominantes de diferentes países em épocas diferentes tenham tentado naturalizar, cada uma à sua maneira, um processo social. Em ambos os casos, a idéia que se pretende transmitir é a de um processo natural, quer uma doença de plantas, quer o apodrecimento por velhice. A idéia de "decadência" também está associada a envelhecimento como processo da natureza. Com isso a ideologia dominante quer veicular a crença de que a ruína do centro é um processo natural decorrente de seu envelhecimento. Vejam-se por exemplo as seguintes manifestações da imprensa que são extremamente comuns. Numa série de duas reportagens sobre o "Centro Velho" publicadas pela *Folha de S. Paulo* (13 e 14 jul. 1981) lê-se que as dezoito ou vinte obras sugeridas ao prefeito Reinaldo de Barros são necessárias não só para preservar a memória mas também para recuperar os investimentos feitos no centro, "que vinham se perdendo devido à deterioração e conseqüente esvaziamento da área", e prossegue: "Enquanto aguarda as medidas do Prefeito [...] a serem escolhidas entre as 'recomendações geriátricas' da Emurb, o Centro Velho – a despeito de sua deterioração – continua sendo uma área importante para a cidade". Com isso a ideologia dominante procura eximir as burguesias de qualquer responsabilidade pela "decadência" do centro, veiculando a idéia de que o que está ocorrendo é um processo normal e inexorável decorrente do envelhecimento do centro. É claro que a ideologia dominante procura difundir a idéia de que, apesar dessa inexorabilidade, ela está fazendo tudo o que estiver a seu alcance para "salvar" o centro, para que este seja "revitalizado" e volte a ser como antigamente.

Outro exemplo. Uma das mais notáveis criações da ideologia do planejamento urbano que está profundamente arraigada na consciência social do-

minante no Brasil é aquilo que podemos chamar de idéia do "plano-mito". O planejamento urbano é encarnado numa idéia – hoje nada clara – de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário *em si*. Adquire – no plano da ideologia – uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanhas são as controvérsias entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que os leigos não só *saibam* o que é plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos. Evidência dessa visão idealizada e de uma concepção própria de plano diretor é por exemplo, a exposta no editorial de 16 mar. 1988, intitulado "Prefeitura sem Planejamento", da *Folha de S. Paulo*. Diz ele:

> Nada é mais necessário à administração de São Paulo do que identificar os problemas crônicos da cidade e equacioná-los com precisão, dentro de uma perspectiva que transcenda o imediatismo – tarefa que pressupõe a formulação de um conjunto de diretrizes e ações que, integrado a um imprescindível planejamento do desenvolvimento urbano, possa representar, a médio e longo prazos, soluções duradouras.

Inicialmente note-se o tom nitidamente tecnocrático do texto. Ressalta a idéia do planejamento como "identificando" e "equacionando com precisão" os "problemas crônicos da cidade". Ora, se são crônicos, por que precisam ser "identificados" pelo planejamento? Se o planejamento é um "conjunto de diretrizes e ações", por que os problemas precisam ser equacionados *com precisão?* Para diretrizes, não há necessidade de precisão. Em seguida vem o "clichê" idealizado do plano "a curto, médio e longo prazos". Finalmente uma surpreendente idéia de plano diretor não identificada nos 125 anos de história aqui analisados. Condenando a administração improvisada de Jânio Quadros, o editorial diz que ele ignorou as "modernas práticas da administração urbana" e abandonou "qualquer preocupação em ordenar as obras públicas segundo as hierarquias estabelecidas por um plano diretor". É mais uma *"característica"* do plano diretor até agora desconhecida: segundo ela um plano diretor deve não só apresentar as obras a serem executadas como também hierarquizá-las. Além de novidade, isso revela uma visão de plano "camisa-de-força" que, definindo diretrizes de curto, médio e longo prazos e ainda a "hierar-

quia" das obras, subjugaria várias administrações. Prossegue o editorial: "Mais uma demonstração do desprezo do prefeito pelo planejamento, o abandono do Plano de Transportes Coletivos deixou às claras a falta de interesse em investir na rede de transportes de massa, que atende a maior parte da população". Ora, priorizar o transporte individual tem sido a orientação da maioria, se não da totalidade, dos prefeitos de nossas grandes cidades há muitos anos. Está longe de ser uma particularidade de Jânio Quadros. O editorial despolitiza, assim, os grandes temas da gestão urbana no Brasil de hoje, transferindo para o âmbito técnico do "planejamento" (abandonado por Jânio) a luta contra o arbítrio e o populismo demagógico.

Idéias como as acima apresentadas ajudam a esconder os reais problemas urbanos e a incapacidade da nossa burguesia para resolvê-los. Como já dissemos, na época da passagem do século nossa burguesia era hegemônica e as propostas que tinha para nossas cidades eram aplaudidas pela maioria da população. Por isso podia anunciar suas realizações com antecedência, através de planos. O de Prestes Maia (1930), por exemplo, nem plano é: é um *Estudo para um Plano*, como seu próprio nome diz. Apresenta, entretanto, uma série de propostas para a cidade que nada mais são do que a consolidação das obras e pensamentos de uma classe dirigente respeitada pela maioria. Por isso foi mais executado do que qualquer outro plano que lhe sucedeu, apesar de ser um "estudo" e apesar de nunca ter sido aprovado por lei.

A partir de então, nossa burguesia perde cada vez mais suas condições de liderança e cada vez mais não tem condições de atender aos problemas das maiorias urbanas. Tem, cada vez menos, condições de apresentar suas propostas para nossas cidades, ou seja, seus planos para elas.

A reação popular está presente, porém ainda é frágil

Os anos de 1970 marcam uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares. Nos anos de 1980, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades – embora limitadas – de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, esses movimentos cresceram muito em organização, adesões e atuação. No bojo

desse crescimento, destacou-se a retomada das demandas populares que tinham começado a despontar no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em Petrópolis em julho de 1963, mas foram abafadas pela ditadura. Já então as forças reacionárias se contrapuseram àquelas demandas, o Plano Local Integrado que viria a ser difundido nos anos subseqüentes sob o patrocínio do Serfhau. O mesmo se repetirá na Constituição de 1988.

No final dos anos de 1980, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular à Constituição, com 160 mil assinaturas, contendo as reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana. Consolidava-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos (Maricato, 1994; De Grazia, 1990).

As populações urbanas marginalizadas, os milhões de clandestinos manifestavam-se, pressionando as forças do atraso e trazendo à luz aquilo que os vários tipos de planos diretores vinham ocultando havia décadas. Não reivindicaram planos diretores, pois estavam conscientes de que eles vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado. As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamentos e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade. Foi essa ação concreta do Estado – que não aparece nos planos diretores – que produziu e continua produzindo e reproduzindo a cisão de nossas cidades (aquela já denunciada há décadas por Lima Barreto) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada.

Diante da mobilização popular dos anos de 1980, a facção da classe dominante com interesses no espaço urbano reage exatamente como a ditadura militar reagiu em 1964: com plano diretor! Essa resposta à pressão foi um retrocesso de seis décadas, consubstanciado na exigência constitucional desse plano para as cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, par. 1º), novamente ofuscando as questões centrais da reforma urbana. Esse artigo repre-

sentou a solução "apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana" (Rolnik, 1994, p. 357). Não surgiu do Movimento Nacional de Reforma Urbana (Coelho, 1990, p. 38).

Porém a Constituição apresentou algum avanço, ainda que pequeno e não sem dificuldades. O avanço está na possibilidade de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social. As dificuldades estão nos obstáculos que a mesma Constituição antepõe à aplicação de sanções aos proprietários que não derem destinação social a suas propriedades. Em primeiro lugar, essas sanções dependem de lei federal (par. 4º), e em segundo lugar há a exigência de que sejam aplicadas, *sucessivamente*, as penalidades de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal. Mesmo com todos esses obstáculos, a lei federal mencionada no artigo 182 e que seria o instrumento necessário à implementação desses dispositivos está parada há anos no Legislativo federal (Projeto de Lei do Senado n. 181/1989 – Estatuto da Cidade).

Não só no processo de elaboração da Constituição se manifestou o poder das forças do atraso e sua capacidade de retardar o avanço das conquistas populares na esfera do urbano. Também dentro do próprio campo do plano diretor elas se revelaram poderosas.

Os anos de 1990

Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos de 1990. Algumas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aproveitaram a oportunidade não só para rejeitar o plano tradicional, o superplano e o diagnóstico técnico como também para procurar politizar o plano diretor – agora claramente transformado num projeto de lei. Nesse sentido, tentaram introduzir nele temas da reforma urbana e dispositivos que atendiam aos princípios

cidade, uma concepção de zoneamento baseada na capacidade da infra-estrutura urbana, as Zonas Especiais de Interesse Social e a regularização fundiária de favelas ocupando bens de uso comum do povo[12]. O projeto foi então encaminhado ao legislativo. Ali, algumas lideranças políticas sugeriram que seria preferível continuar tentanto contornar as discórdias antes de encaminhar o projeto ao plenário. O legislativo avocou então a si os debates sobre o projeto de lei. Seguiu-se então nova série de debates, desta vez na Câmara, conduzidos por vereadores e com a presença de alguns deles, além de vários representantes de entidades de classe, do Grupo dos 12 e de alguns movimentos populares. O processo se esgotou aí e a proposta jamais foi encaminhada ao plenário.

O Plano Diretor Decenal (prosseguem as alterações formais de nome) da Cidade do Rio de Janeiro foi aprovado pela Lei Complementar 16, de 4 de julho de 1992 (Cavalieri, 1994, p. 376). O plano sucumbe às antigas ilusões de abrigar os mais variados temas, porém quase que exclusivamente sob a forma de diretrizes gerais e praticamente consensuais. Tem 234 artigos (o de São Paulo tinha 82). É quase totalmente constituído de um enorme rol de enunciados de políticas, diretrizes programas e indicações gerais diversas. A maioria, se por um lado não assegura qualquer comprometimento, nem mesmo político, por outro remete qualquer operacionalização para um futuro indefinido. O plano diretor acaba, assim, por se tornar aquele *plano que define a orientação que o plano deverá seguir quando vier a ser feito*. O modelo de plano do Rio dependia fortemente de regulamentação subseqüente. "O novo governo municipal iniciado em 1993 uma vez empossado [...] retirou da Câmara de Vereadores os três únicos projetos de lei de regulamentação do Plano Diretor, para lá enviados no final do governo anterior" (Cavalieri, 1994, p. 398). Dois desses projetos versavam exatamente sobre os mesmos temas vitais que haviam levado o empresariado paulista a impedir que o plano diretor de São Paulo chegasse ao plenário da Câmara: o solo criado e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

A década de 1990 foi selecionada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de po-

Urbanização que poderia incumbir-se tanto da expansão da infra-estrutura consumida como da construção de habitações populares.

12. Para detalhes, ver Singer, 1995.

litização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país.

No tocante à metodologia, cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como o mecanismo "revelador" dos problemas. A população está cansada de saber quais são os seus problemas. Aliás, sobre essa questão é justo lembrar aqui uma notável contestação da ideologia do diagnóstico técnico apresentada numa exposição denominada *Profitopoli$*, realizada na Câmara Municipal de São Paulo sob os auspícios da República Federal da Alemanha em agosto de 1975. Num folheto lançado na ocasião, lia-se esta frase que é a negação do diagnóstico técnico convencional e que só agora vê-se que realmente não é demagógica: "*Expert* é aquele a quem o problema diz respeito".

Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades (dos problemas, não das obras, como disse a *Folha*), são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são políticas; nunca para revelar os problemas. Assim, por exemplo, a Prefeitura Municipal de São Paulo publicou em 1992 um relatório técnico (*São Paulo, Crise e Mudança*) *depois* de pronto o plano diretor.

Quanto ao conteúdo, embora persista muito da tendência tradicional de colocar "tudo" no plano diretor (tendência que foi amplamente utilizada para obstruir seu andamento e tolher sua objetividade e eficácia), ficou claro o início da tendência oposta, ou seja, no sentido de destacar os aspectos que são da competência municipal, particularmente os atinentes à produção imobiliária – ou do espaço urbano. Com isso teve início a rejeição não só do plano diretor pretensamente *todo-poderoso*, como também de sua suposta missão de "integração" ou "coordenação", quer intersetorial, quer na esfera interna da administração municipal, quer entre distintos níveis de governo. Tais tarefas são de um Executivo que efetivamente assuma um plano com tais funções. Se é verdade que não se pode compreender a cidade desvinculada de sua região (do país e mesmo do mundo), é também verdade que as ações governamen-

tais sobre determinada cidade devem ser coordenadas; daí não decorre que um plano diretor deva ter propostas de desenvolvimento regional como as de infra-estrutura, renda, emprego, desenvolvimento econômico etc., cujas implementações fujam à sua alçada. Na mesma linha de pensamento insere-se a idéia de que o plano diretor não é o lugar adequado para "as cidades" tratarem, por exemplo, dos problemas que as "crises do capitalismo" ou a "globalização contemporânea" vêm trazendo para elas. O plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política. Seu poder político de "influenciar" outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano.

É claro que as propostas urbanísticas podem ter – e, em geral, têm – implicações econômicas e financeiras. Entretanto, aquelas referentes ao desenvolvimento econômico, dadas as limitações do governo municipal, são de alcance muito restrito num plano diretor. No setor imobiliário, o governo municipal tem excepcionais condição de interferir; não tanto na produção, mas, particularmente, na distribuição da riqueza nele gerada. É precisamente nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentando-o no sentido de fazer com que o poder público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores. Contra essa orientação os interesses imobiliários se insurgiram. Alertas alarmistas sobre eventuais "desestabilizações" de economias urbanas causadas por planos diretores foram alguns dos fantasmas levantados por aqueles interesses para obstruir avanços na legislação urbanística. Com esse objetivo, várias previsões tão catastróficas quanto contraditórias foram emitidas; ora sobre "aspectos econômicos" do plano diretor, ora sobre os males de um suposto aumento do preço dos imóveis, ora sobre possíveis desvalorizações dos terrenos. O Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (SCIESP), em sua coluna do *Jornal da Tarde* de São Paulo de 18 jun. 1991, comentando as zonas adensáveis e não-adensáveis da proposta do plano diretor do município de São Paulo, afirmava: "Tudo leva a crer que este Plano aborda uma postura essencialmente econômica (e não urbana) do problema" e terminava com a seguinte previsão: "Gostaríamos ainda de lembrar que mesmo esta visão econômica do Plano será infrutífera pois inviabilizará novos projetos, aumentando a tensão social por falta de moradias e trará um prejuí-

zo maior à municipalidade [...] ou seja, a receita não vai aumentar". Durante os debates do plano diretor de São Paulo em 1991, enquanto vários setores afirmavam que a cobrança do "solo criado" oneraria os custos de produção de habitações e, portanto, seu preço, o Citicorp/Citibank dizia o oposto. Em carta de sua Consultoria Imobiliária de 6 mar. 1991, recomendava a seus leitores, depois de uma rápida análise da proposta do plano diretor, a "reavaliação [...] do conceito de propriedade de terrenos [...] Não valerá mais a pena manter terrenos esperando por valorização futura". É claro que o banco procurava atrair para si os recursos aplicados na especulação fundiária. Ao mesmo tempo que a *Folha de S. Paulo* de 8 dez. 1990 publicava: "Plano Diretor Vai Desvalorizar os Imóveis de SP, Dizem Empresários".

O plano diretor inovador dos anos de 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente, os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição "urbanística" nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico, local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano.

Para os movimentos populares, especialmente os ligados à terra e à habitação, o plano diretor tornou-se um instrumento desgastado em virtude das possibilidades que vinha apresentando de ser manipulado e desvirtuado pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano. Conseqüentemente, a elaboração de vários planos diretores para importantes cidades do país no início dos anos de 1990 não conseguiu mobilizar os movimentos populares urbanos.

Alguns planos diretores elaborados nos primeiros anos desta década foram obrigados a se curvar às pressões acima esboçadas, às vezes em processos de negociação, fazendo concessões em troca de tentativas (em geral frustradas) de avanços progressistas. Tanto em São Paulo como no Rio (Cavalieri 1994, p. 395) o plano auto-aplicável foi combatido e o plano de diretrizes ge-

rais (aquele talhado para ir para as prateleiras) foi defendido pelo empresariado. Em São Paulo, os opositores à proposta de plano diretor encaminhada à Câmara pelo governo de Luiza Erundina estabeleceram como seus limites que "nada no Plano Diretor poderia ser implementado imediatamente" (Singer, 1995, p. 216).

É muito significativo que tenham sido exatamente aspectos urbanísticos – referentes a uso e ocupação do solo – os que mais geraram polêmicas, mobilizaram as forças do atraso, impediram a aprovação de vários planos diretores ou esterilizaram a ação dos que foram aprovados. Isso revela que, finalmente, veio à luz aquele aspecto que vinha sendo ocultado pela ideologia do plano diretor: os interesses vinculados ao espaço urbano.

O início da politização dos planos se caracteriza pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que aparecem claramente como conflitantes. O setor imobiliário, que tanto tem crescido e se organizado ultimamente, em especial com o advento dos incorporadores, surge na arena política como a facção do capital mais diretamente interessada no espaço urbano e, por isso, liderando vários outros grupos empresariais, como os da construção civil e o comércio em geral e os grandes escritórios de engenharia e arquitetura.

Não dispomos de um levantamento completo dos debates ocorridos no início dos anos de 1990 em torno dos diversos planos diretores elaborados no país, mas mesmo sem esse levantamento é certo que na maioria das cidades importantes as forças do atraso saíram vitoriosas[13].

Conclusões e perspectivas

As facções da classe dominante brasileira com interesses mais ligados à produção do espaço urbano estão na seguinte encruzilhada. Por um lado, têm cada vez menos condições de fazer planos que revelem suas reais propostas para nossas cidades, e por outro não têm condições de fazer planos que atendam às necessidades da maioria de suas populações. Por paradoxal que possa

13. Para o relato de algumas experiências, ver Ribeiro & Santos (1994).

parecer, a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor constante da Constituição de 1988 não representa outra coisa senão um discurso com o qual aquelas facções procuram ocultar esse dilema.

Essas facções poderão continuar governando nossas cidades por algum tempo, construindo suas (delas) obras, mas sua frágil hegemonia na esfera urbana dificulta o anúncio prévio de tais obras, ou seja, os planos. Tudo indica que aquela classe deverá evitar planos diretores num futuro próximo, pois, em que pese à pequena participação das organizações populares, a elaboração dos planos vem sendo crescentemente politizada e se transformando, no mínimo, em momentos desagradáveis para aquelas facções. Embora até hoje vitoriosas, é provável que elas venham a evitar a repetição de tais momentos.

Também as camadas populares não têm demonstrado grande interesse em participar de debates sobre planos diretores, pelos motivos já expostos. Assim, é provável que se inicie um novo período de mutismo, semelhante aos do passado. Portanto, são pequenas as possibilidades de elaboração de planos diretores no Brasil num futuro próximo. A luta pela reforma urbana, entretanto, deve continuar em várias frentes, cada uma com suas peculiaridades e com diferentes oportunidades para lideranças populares, técnicos e políticos progressistas.

O Estatuto da Cidade – com a regulamentação do artigo 182 – é uma frente, talvez a mais importante, pois dela depende muito da futura credibilidade de eventuais planos diretores. Os movimentos populares setoriais – por terra urbana, habitação ou transporte – são outra, e o plano diretor será uma terceira frente. Além do Estatuto da Cidade, o futuro dos planos diretores depende: 1. Dos desdobramentos dos interesses acima referidos. Dele depende o futuro de questões centrais, como o solo criado, o Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Destaque-se, entretanto, que *todos* esses aspectos não dependem de plano diretor. 2. Do esvaziamento dos planos de retóricas inconseqüentes. 3. Finalmente, dependem de um seríssimo teste pelo qual o "solo criado" ainda não passou: o de sua passagem pelo Poder Judiciário, sabidamente conservador. Esse é um trunfo que o setor imobiliário guarda na manga do paletó.

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços da consciência

de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins, nossa história é lenta, pois é grande "o poder do atraso".

Referências bibliográficas

AGACHE, Alfred. 1930. *Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, Remodelação, Embelezamento*. Paris, Foyer Brésilien, 1930.

ALTHUSSER, Louis. s. d. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. São Paulo, Editorial Presença/Martins Fontes (trad. de Joaquim José de Moura Ramos).

BARDET, Gaston. 1949. *Mission de l'urbanisme*. Paris, Les Éditions Ouvrières.

BARRETO, Lima. s. d. *Clara dos Anjos*. Rio de Janeiro, Edições de Ouro.

BENCHIMOL, Jaime Larry. 1992. *Pereira Passos: Um Haussmann Tropical*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração.

BONDUKI, Nabil G. 1994. *Origens da Habitação Social no Brasil: O Caso de São Paulo*. São Paulo, FAU-USP (tese de doutorado).

BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Conselho Metropolitano de Municípios. Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM). 1973. *Plano de Desenvolvimento Metropolitano Porto Alegre*. 3 vols.

CAVALIERI, Paulo Fernando. 1994. "Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: Possibilidades e Limites da Reforma Urbana". In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CENTRO CARIOCA (org.). 1948. Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo. 20 a 27 de janeiro de 1971. *O Globo*. Rio de Janeiro.

CHAUÍ, Marilena. 1981. *O Que é Ideologia*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense.

COELHO, Franklin Dias. 1990. "Plano Diretor como Instrumento de Luta da Reforma Urbana". In: DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano Diretor*. Rio de Janeiro, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase).

DE GRAZIA, Grazia (org.). 1990. *Plano Diretor*. Rio de Janeiro, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase).

DOXIADIS Associates, Consultants on Development and Ekistiks – Comissão Executiva para o Desenvolvimento Urbano (Cedug). 1965. *Guanabara: A Plan for Urban Development*. Athens, Greece (Document DOX-BRA-A6, 20 november 1965. Prepared for the State of Guanabara).

FREDERICO, Celso. 1979. *Consciência Operária no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Ática.

GRAMSCI, Antonio. 1977. "Alguns Temas da Questão Meridional". In: *Temas de Ciências Humanas*. São Paulo, Grijalbo, n. 1, p. 19.

_____. 1983. *Selections from Prison Notebooks*. Quintin Hoare e Geoffrey Noweil Smith (eds.). New York, International Publishers.

GUGLIELMI, Pascoal. 1984. *Habitação, Ordem e Progresso*. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo-FGV (dissertação de mestrado).

HAIG, Robert M. 1927. "Major Economic Factors in Metropolitan Growth and Arrangement". In: *Regional Plan of New York and its Environs. Regional Survey of New York and Its Environs*. New York, vol. I.

HARVEY, David. 1993. *A Condição Pós-moderna*. São Paulo, Loyola.

HERRMANN, Lucila. 1944. "A Função das Cidades e Suas Diferentes Áreas Culturais". In: *Anais do IX Congresso Brasileiro de Geografia*, vol. III, Rio de Janeiro, pp. 626-640.

JOLL, James. 1979. *As Idéias de Gramsci*. São Paulo, Cultrix.

LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. 1991. *Dos Trapiches ao Porto*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração.

LEBRET, Rev. P. J. L. 1951. "Sondagem Preliminar a um Estudo sobre a Habitação em São Paulo". *Revista do Arquivo Municipal*, ano XVIII, vol. CXXXIX, abr.-maio 1951.

LEME, Maria Cristina da Silva. 1990. *ReVisão do Plano de Avenidas*. FAU-USP, São Paulo (tese de doutorado).

LOBO, Eulália Maria Labroeeyer (coord.). 1992. *Rio de Janeiro Operário*. Rio de Janeiro, Access Editora.

LUKÁCS, György. 1989. *História e Consciência de Classe*. 2. ed. Rio de Janeiro/Porto, Elfos/Publicações Escorpião (trad. de Telma Costa).

MAIA, Francisco Prestes. 1930. *Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*. São Paulo, Melhoramentos.

MANNHEIM, Karl. 1968. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro, Zahar (trad. de Sérgio Magalhães Santeiro).

MARICATO, Ermínia. 1994. "Reforma Urbana: Limites e Possibilidades uma Trajetória Incompleta". In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

MARTINS, José de Souza. 1994. *O Poder do Atraso*. São Paulo, Hucitec.

MARX, K. & ENGELS, F. s. d. *A Ideologia Alemã*. 3. ed. São Paulo, Editorial Presença/Martins Fontes, 2 vols. (trad. de Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira).

MUNFORD, Lewis. 1961. *A Cultura das Cidades*. Belo Horizonte, Itatiaia.

NEEDELL, Jeffrey D. 1993. *Belle Époque Tropical*. São Paulo, Companhia das Letras (trad. de Celso Nogueira).

PAIVA, Orlando Marques de (ed.). 1984. *O Museu Paulista da Universidade de São Paulo*. São Paulo, Banco Safra.

PEREIRA, Rubens de Mattos. 1967. "Planejamento Local Integrado". *Folha de S. Paulo*, Suplemento Especial "Grande São Paulo, Desafio do Ano 2000", set.-out. 1967, p. 375.

PINHEIRO, Paulo Sérgio, 1977. "O Proletariado Industrial na Primeira República". In: FAUSTO, Boris (direção). *História Geral da Civilização Brasileira: III – O Brasil Republica-*

no. Rio de Janeiro, São Paulo, Difel, vol. 2: *Sociedade e Instituições*.

PIZZA, Wladimir de Toledo. 1967. Entrevista à *Folha de S. Paulo*, Suplemento "Grande São Paulo: Desafio do Ano 2000", set.-out. 1967, p. 362.

PLAMENATZ, John. 1983. *La Ideología*. México, Fondo de Cultura Económica.

REIS, José de Oliveira. 1977. *O Rio de Janeiro e Seus Prefeitos*. Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

REIS FILHO, Nestor Goulart. 1976. *Urbanização e Teoria*. São Paulo, s. e. p.

RESENDE, Beatriz. 1993. *Lima Barreto e o Rio de Janeiro em Fragmentos*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ/Editora da Unicamp, 1993.

REZENDE, Vera. 1982. *Planejamento Urbano e Ideologia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.). 1994. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto L. 1994. "Planejamento Urbano no Brasil: Paradigmas e Experiências". *Espaço & Debates*, ano XIV, n. 37, p. 77.

ROLNIK, Raquel. 1994. "Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Novos Temas". In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lúcio & SOMEKH, Nadia. s. d. *São Paulo, Crise e Mudança*. São Paulo, Brasiliense/PMSP.

SALVADOR, Prefeitura da Cidade de; Órgão Central de Planejamento (Oceplan) – Plano de Desenvolvimento Urbano (Plandurb). 1976. *Epucs. Uma Experiência de Planejamento Urbano*, Salvador. Plandurb, Série Estudos Informativos, n. 1.

SÃO PAULO. Governo do Estado de. Secretaria do Interior. CEPAM/ Secretaria de Economia e Planejamento. 1971. *PDDI*. São Paulo, 2. ed.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de, Coordenadoria geral de Planejamento, COGEP/ FUNDAP, Fundação do Desenvolvimento Administrativo. 1979. *O Planejamento Urbano em São Paulo: Documentos*. Série Informações e Apoio ao Planejamento, São Paulo.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de – Grupo Executivo do Planejamento. s. d. *Plano Urbanístico Básico*. Consórcio ASPLAN, Daly, Montreal, Wilbur Smith. São Paulo.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de, Secretaria de Obras, Departamento de Urbanismo. s. d. *Planejamento*. São Paulo.

SINGER, Paul. 1995. "O Plano Diretor de São Paulo, 1989-1992: A Política do Espaço Urbano". In: *Na Sombra da Cidade*, São Paulo, Editora Escuta.

SODRÉ, Nelson Werneck. 1976. *Formação Histórica do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SILVA, J. Loureiro da. 1943. *Um Plano de Urbanização*. Porto Alegre, Globo.

SOJA, Edward W. 1980. "The Socio-spatial Dialectic". In: *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 70, n. 2, June 1980.

VILLAÇA, Flávio. 1986. *O Que Todo Cidadão Precisa Saber sobre Habitação*. São Paulo, Global.